M1

© THE QUEEN'S PRINTER FOR ONTARIO
2000

REPRODUCED WITH PERMISSION

L'IMPRIMEUR DE LA REINE POUR L'ONTARIO

REPRODUIT AVEC PERMISSION

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

GUIDE TO SOCIAL HOUSING REFORM

October 2000

SUBJECT TO THE APPROVAL OF THE LEGISLATURE

TABLE OF CONTENTS

MINISTER'S MESSAGE

SOCIAL HOUSING REFORM
Local services realignment
Delivery of social housing in Ontario
Scope of the proposed transfer
Roles and responsibilities
Relationship between housing providers and municipalities

PROVINCIAL ROLES AND STANDARDS
Meeting federal requirements
Service level standards
Eligibility and benefit levels
Intake and financial testing
Access to social housing

PUBLIC HOUSING: PROPOSED FRAMEWORK FOR THE TRANSFER AND MUNICIPAL ADMINISTRATION
Local Housing Corporations
Local flexibility
Public housing stock
Ontario Housing Corporation
Future asset sales
Accountability Framework

NON-PROFIT HOUSING: PROPOSED FRAMEWORK FOR THE TRANSFER AND MUNICIPAL ADMINISTRATION
Current situation
Legislated operating framework
Provider mandates and targeting plans
New funding model
Proposed approach for transferring non-profit housing
Dealing with projects in difficulty

FEDERAL PROGRAMS: PROPOSED FRAMEWORK FOR THE TRANSFER AND MUNICIPAL ADMINISTRATION
Changes to existing agreements
Provincial standards and federal social housing
New rent-supplement program

PROPOSED NEW PROVINCIAL – MUNICIPAL FINANCIAL RELATIONSHIP
Managing cost savings
Federal funding
Repayment of public housing debentures
Provincial role in mortgage management
Risk management
Transition funding

OTHER ROLES AND RESPONSIBILITIES
Social Housing Services Corporation
Greater Toronto Area Equalization

CONCLUSION

APPENDIX A: CONSULTATIONS AND ADVISORS
Advisory Council on Social Housing
Social Housing Committee
Additional consultation

MINISTER'S MESSAGE

Ontario's proposed social housing reforms are part of its broader local services realignment initiative. Reform will help ensure that Ontarians continue to have access to social housing programs that are efficient, well-managed, accountable and responsive.

The Ontario government believes social housing is best administered by local governments who are closest to the people they serve and who best understand the needs of their communities. *The Social Housing Reform Act 2000*, if approved by the Legislature, would enable the province to transfer responsibility for social housing administration to municipal control. Our goal is to transfer an improved, more cost-effective social housing system to municipalities, and to do so in an orderly fashion.

The Guide to Social Housing Reform outlines the province's proposed legislative framework for the transfer. It describes our approach to the province's role; to municipal administration of housing programs; and to the financial relationship between the province and municipalities.

The Social Housing Reform Act 2000 is the result of several years of planning, consultation and hard work toward the goal of a sensible, flexible and effective approach to social housing devolution. I would like to extend a special thanks to the members of the Advisory Council on Social Housing, the Social Housing Committee and all the other dedicated individuals and organizations who contributed to creating the proposed framework for transfer.

I trust that you will find this publication to be informative, helpful and timely. I believe it will help all Ontarians to understand our goals of achieving an orderly transfer with no disruption in services to tenants, and of building a more efficient, flexible and responsive social housing system.

Hon. Tony Clement
Minister of Municipal Affairs and Housing

SOCIAL HOUSING REFORM

The Guide to Social Housing Reform describes Ontario's proposed legislative approach for transferring social housing to municipal control. The guide focuses on the following areas:

- proposed approach to social housing reform
- role of the province and provincial standards
- municipal administration of public housing
- municipal administration of non-profit housing
- municipal administration of federal programs
- municipal administration of rent supplement programs
- proposed provincial-municipal financial relationship
- other roles and responsibilities.

Ontario's proposed approach reflects input from stakeholders, including the Advisory Council on Social Housing, the Social Housing Committee and others.[1] The Ministry of Municipal Affairs and Housing is now working with its municipal partners to develop a joint planning process to prepare for an orderly transfer.

Local services realignment

In January 1997, the Ontario government announced reforms to the provincial-municipal relationship and the way public services are delivered in the province. Known as local services realignment, these reforms were designed to put services in the hands of the level of government best positioned to deliver them effectively. This approach provides taxpayers with better services for less cost, enhances accountability, and reduces overlap and duplication in service delivery.

[1] For a description of the government's consultation activities, see Appendix A.

Through the local services realignment, municipalities assumed responsibility for a number of services that the province had formerly administered, including social housing. In exchange, the province took on additional responsibility for bringing education costs under control by removing half the cost of education from the residential property tax bill. The resulting tax room, coupled with additional funding from the province, offsets the costs of the services transferred to the municipal level.

Delivery of social housing in Ontario

Social housing in Ontario has been funded and built under a variety of different programs, each with its own set of rules and funding arrangements.

The social housing portfolio consists of:

- 84,000 units of public housing, owned by the Ontario Housing Corporation and operated by local housing authorities, which are provincial agencies
- 156,000 units owned by non-profit corporations (municipal, private or co-operative) and operated under agreements with the province or the federal government
- 21,000 tenants in privately owned buildings assisted through rent-supplement contracts with landlords.

In January 1998, the Ontario government transferred financial responsibility for social housing to municipalities, as part of local services realignment. That same year, the province established the Social Housing Committee to recommend changes to social housing programs prior to their transfer to municipal control.

Social housing reform and devolution could not proceed until the province had signed a new social housing agreement with the federal government. In November 1999, Ontario signed such an agreement, and has since worked with its social housing partners to move ahead with its proposed reforms.

The federal-provincial agreement enables the Ontario government to work with its municipal partners and other stakeholders to deliver social housing more effectively to the benefit of both tenants and taxpayers. It consolidates the administration of more than 246,000 units, as well as more than $1.3 billion in municipal and federal housing subsidies.

In August 2000, Municipal Affairs and Housing Minister Tony Clement announced the government's proposed approach to social housing reform, including a legislated transfer of public housing business to municipal control. In October 2000, the Minister introduced enabling legislation, *The Social Housing Reform Act, 2000.*

Scope of the proposed transfer

The Social Housing Reform Act 2000 sets out the province's proposed legislative framework for the social housing transfer. Through this framework, the province would:

- place responsibility for administration of social housing assets and services in the hands of the level of government best positioned to deliver them effectively
- ensure a smooth and seamless transfer — with no disruption to housing providers, applicants and tenants
- transfer the ownership and management of public housing to municipal control
- simplify and harmonize the administration of non-profit housing programs
- help ensure that non-profit housing projects remain viable and can continue to provide high-quality housing services in their communities
- provide municipalities with the flexibility to streamline administrative arrangements in order to better serve tenants, meet community needs and provide best value for taxpayers' dollars
- allow municipalities to decide whether and how to integrate social housing administration with that of other programs such as Ontario Works and child care

Under the proposed legislation, the province would transfer responsibility for the administration of all social housing to the province's 47 Consolidated Municipal Service Managers. [2]

---

[2] Consolidated Municipal Service Managers (CMSMs) are delivery agents designated in legislation in 1997 to manage Ontario Works, child care and social housing. They encompass 36 municipalities in southern Ontario, 10 District Social Services Administration Boards (DSSABs) in Northern Ontario and the Region of Sudbury (The City of Greater Sudbury as of January 1, 2001).

The proposed transfer would occur in two stages:

First stage: public housing transfer

In the first stage, the province would transfer the ownership and administration of public housing to the municipal level. This would include rent-supplement programs administered by the Ontario Housing Corporation and local housing authorities. The proposed target date is January 1, 2001.

No major business restructuring would occur at the point of transfer. Municipalities would have flexibility after the transfer to determine the future governance structure for public housing, and to develop new funding and administrative systems, provided they continue to meet provincial standards.

This approach would minimize disruption for public housing tenants and give municipalities "say for pay" for a significant portion of the social housing business, at the earliest possible date. Ontario's municipalities would receive assets worth hundreds of millions of dollars.

Second stage: non-profit housing transfer

In the second stage, the province and the municipalities would develop implementation plans for the transfer of the responsibility for administering other provincial and federal programs.

The Ministry of Municipal Affairs and Housing and each of the 47 Consolidated Municipal Service Managers or District Social Services Administration Boards (called "service managers" in the legislation) would jointly develop local implementation plans to address all social housing business functions and activities. Service managers would have five months after the legislation was passed to complete their plans.

Transfer of all programs would be completed within18 months of proclamation. During and after the implementation stage, municipalities could make any changes they wanted to the delivery structure and business practices for public housing, provided they continued to meet provincial standards.

By the end of the second stage, the transfer would be substantially completed, and municipalities would be accountable for all social housing programs.

This includes administration of several former federally administered housing programs that were transferred to Ontario as part of the social housing agreement with the federal government and which would be transferred to municipal control under this legislation.

Federally administered co-operative housing remains with the federal government. Urban Native Housing will be transferred to municipal administration. No decision has yet been made on administration of the Rural and Native Housing Program.

Dedicated supportive housing projects — in which 100 per cent of tenants receive support services funded by a provincial ministry — would not be transferred. The province will continue to administer and fund dedicated supportive housing through the Ministry of Health and Long Term Care and Ministry of Community and Social Services.

Roles and responsibilities

Municipal role

Under the proposed reforms, once the transfer is completed municipalities would:

- administer their own social housing portfolios
- be able to streamline administrative arrangements, within a provincial framework
- own their public housing stock
- continue to fund social housing
- ensure that service levels to tenants are maintained
- have additional powers to develop new housing programs and services
- determine how to administer access and financial testing functions.

Provincial role

Under the proposed reforms, the province would:

- set standards to ensure that service levels are maintained by requiring that the number of households receiving geared-to-income assistance did not decline
- ensure that basic rules around eligibility and benefits for individuals are fair and consistent across the province
- flow funding received from the federal government to municipalities to assist them with the costs of social housing, and report to the federal government on the use of those funds

- continue to play a role in mortgage renewals and risk management for non-profit housing

- administer dedicated supportive housing.

Recognizing that some social housing functions are best addressed on a province-wide basis, the *Social Housing Reform Act 2000* would create the Social Housing Services Corporation. This would be a new organization comprising of board members, services managers, housing providers (including the proposed new local housing corporations). The majority of board members would be municipal representatives.

Federal role

Under the terms of the 1999 federal/provincial Social Housing Agreement, the federal government would:

- flow funds to the province for programs covered by the social housing agreement

- monitor compliance with federal principles for the use of federal funding

- continue to provide mortgage insurance, through the *National Housing Act,* to non-profit housing projects administered by municipalities

- administer federal co-operative housing programs.

Relationship between housing providers and municipalities

Through *The Social Housing Reform Act 2000,* the province proposes to replace the current variety of operating agreements governing most provincially administered non-profit programs with one consistent framework, including a new funding model.

The legislation would outline the obligations and responsibilities of municipalities and groups that sponsor non-profit housing. It would detail municipal responsibilities to provide ongoing subsidies to sponsor groups provided that they meet their designated responsibilities under the Act.

Housing administered by the federal government would not be subject to the framework but would continue to be governed by current operating agreements and rent supplement agreements would stay in force. These agreements could be further harmonized, if municipal services managers and housing providers mutually agree to change them.

For transition purposes, the proposed legislation would include a separate accountability framework for public housing administered by Local Housing Corporations. Rent supplement agreements would be transferred without change.

PROVINCIAL ROLES AND STANDARDS

This section outlines the provincial standards for social housing as proposed in *The Social Housing Reform Act 2000.*

Meeting federal requirements

The province would continue to manage the relationship with the federal government, as set out in the social housing agreement signed in November 1999, and ensure that the terms of the agreement are met. Provincial obligations include:

- adhering to federal principles for use of funding
- reporting to the federal government on the terms of the agreement
- receiving and distributing federal funding.

The province's proposed legislation would set out federal principles and requirements for municipal reporting. The province would, in turn, compile province-wide reports to meet its obligations under the federal-provincial agreement.

Service level standards

The province's goal is to ensure that social housing services continue to be available to Ontarians at current levels. The proposed standards would ensure that there was no decline in the total number of rent-geared-to-income households assisted through social housing programs as a result of devolution. There would be no reduction in the number of units modified to meet the needs of people with disabilities. For the first time, service standards in general use will be enshrined in legislation, to further protect tenants and to sustain the current level of social housing support.

Eligibility and benefit levels

Proposed social housing reforms would not change the basic rules for rent-geared-to-income assistance. Rent-geared-to-income would continue to be set at 30 per cent of income. Eligibility would continue to be open to those in need, regardless of where they live in the province.

To ensure that the rules were clear and applied consistently across the province, the Ontario government proposes that, for the first time, basic rules and procedures governing rent-geared-to-income assistance would be set out in legislation and the supporting regulations.

While keeping the basic rules the same, the province is proposing a number of minor but important adjustments to rent-geared-to-income policies to facilitate municipal delivery and provide consistency with some aspects of Ontario Works. These changes would take effect at the same time as the second stage of devolution and would provide municipalities with stronger tools to deter fraud.

Intake and financial testing

The proposed legislation would clearly define responsibilities for providing service to applicants, and would shift the responsibility for applicants intake and financial testing from providers to municipalities.

Under the proposed legislation, each service manager would be responsible for determining how these functions should be carried out within its service area to best meet the needs of the local community.

Service managers could choose to integrate intake and financial testing with Ontario Works and child care programs; or alternatively they could enter into agreements with housing providers or other community organizations to carry out some or all of these functions.

Access

The proposed legislation sets out mandatory provincial requirements for co-ordinated access to social housing. Service managers would co-ordinate access to social housing in their communities, to ensure that individuals seeking assistance can get the information they need, and can place their names on waiting lists, at any access site in their community.

Beyond the provincial requirements, municipalities would have the flexibility to establish local priorities for access as long as these priorities did not conflict with provincial standards for service levels or with the Ontario Human Rights Code.

Co-ordinated Access System

A proposed co-ordinated access system would place applicants on a centralized waiting list according to their choice of provider, projects, locations or needs. The applicants on the waiting lists would be ranked according to the process approved by the service manager taking into account need and length of time on the list.

The housing provider would be requested to select the tenant in order from the list. There would be mandatory priority for victims of family violence. Service managers would have to develop a plan for the implementation of this system some time after the transfer.

Special Needs Housing Access System

Special needs access will be provided through each service manager or, if so designated by the minister, through one or more lead agencies for each service area. The service manager or designated lead agency would provide access to all special needs housing in the geographical area, including housing administered by the service manager or lead agency.

Special needs applicants will have mandatory priority access to special needs units provided by integrated providers.

PUBLIC HOUSING: PROPOSED FRAMEWORK FOR THE TRANSFER AND MUNICIPAL ADMINISTRATION

At present, the province owns, manages and administers public housing in Ontario. *The Social Housing Reform Act 2000* proposes to transfer the entire public housing business to the municipal sector.

Ontario's proposed plan addresses recommendations put forward by the Public Housing Working Group in its 1998 report. To ensure a smooth transfer, Ontario's proposal is designed to meet a key objective - that there will be no disruption to tenants as a result of the transfer. The proposed approach would also provide municipal flexibility to make changes to the public housing business once it has been transferred.

Local Housing Corporations

The proposed *Social Housing Reform Act 2000* would allow for the transfer of public housing to new local structures, created under the *Business Corporations Act*. These new structures would be called Local Housing Corporations.

As owners of the public housing business, each new corporation would manage, administer and operate properties in a way similar that in which they are currently managed by the local housing authorities. Each service manager would hold the shares of the corporation in its service area.

As proposed in the legislation, an initial accountability framework would define the relationship between the new corporations and their service manager. This framework would set out responsibilities and funding procedures which would govern the relationship between the two organizations. The service manager would have the flexibility to adjust most of the accountability framework after devolution.

Proposed Transfer

The proposed transfer of the public housing business would include local housing authority employees, assets (housing stock and moveable assets) and agreements such as tenant, rent supplement and third party agreements, and other provincial interests as set out in the proposed legislation.

- **Local Housing Authority Staff**. Current employees of local housing authorities would be transferred with their existing salary, benefits, and terms and conditions of employment. However, their bargaining agent would not be carried over to the new employer. This is because existing legislation governing Crown employees does not allow for successor rights. The newly formed local housing corporations would be governed by the terms of the *Labour Relations Act, 1995* which could result in the voluntary recognition or certification of new bargaining agents to represent former local housing authority employees.

- **Agreements**. The proposed transfer would include all rights and obligations under third party agreements with the local housing authorities, as well as some third party agreements with Ontario Housing Corporation.

- **Moveable Assets**. All moveable assets of local housing authority offices, such as furniture and vehicles, as well as assets in the housing units, would be transferred to the new local housing corporation.

- **Real Property**. Under the proposed transfer, each new local housing corporation would own the properties within its local service area. The transfer would include the Ontario Housing Corporation's "interest" in land and housing projects. "Interest" is not the same as title. Local housing corporations would be responsible for normalizing title, including registering title, and the province would provide funding to assist municipal service managers with these costs for up to two years. In the meantime, however, the local housing corporations would have ownership rights and effective control of the properties.

- **Project Financing**. Under the Social Housing Agreement signed with the federal government in November 1999, Ontario does not have the ability to transfer federal debentures. The province proposes that the Ontario Housing Corporation continue to hold these debentures, with municipalities responsible for compensating the province for annual costs. Mortgages financed by private sector institutions, which include about 20 existing projects, would be transferred to the new local housing corporations. Contingent liability risk related debentures would remain with the province.

- **Boards.** The province would appoint current members of local housing authority boards as the initial directors of the local housing corporation. Members who did not wish to continue would have the option of resigning. Service managers could make their own appointments to the boards at any time after the transfer.

- **Shares.** Under the proposed transfer, each service manager would be the sole shareholder of its local housing corporation. As long as it retained the majority of the shares each service manager could, if it chose, transfer shares to independent municipalities or municipal non-profit housing corporations within its service area.

- **Boundaries**. Under the proposed transfer, the 45 existing local housing authority boundaries would become the boundaries for the new local housing corporations, with two exceptions. The responsibilities of local housing authorities in Algoma and in Nipissing-Parry Sound would each be divided between two new local housing corporations.

  The proposed legislation would allow for cross-boundary agreements to provide for situations where one local housing authority may currently manage isolated projects within the service area of another service manager.

Local flexibility

The proposed legislation would give service managers the flexibility to make changes any time after the transfer. Service managers could keep the existing business system, develop a new structure to fit in with their administrative and accountability structures, or change the way properties are managed and maintained. Minimal restrictions on municipal flexibility are provided for in the proposed legislation to protect tenant interests.

This flexibility would enable service managers to continue to operate public housing through the new local housing corporations, and even add to their responsibilities, or integrate local housing corporations into new or existing municipal non-profit corporations or some other organization, provided that they continue to meet overall provincial standards and tenants' needs.

In making these decisions, municipal councils and service managers will want to consider, among other things, the operational and collective bargaining framework within which taxpayers receive the best value.

Public housing stock

The province's public housing properties are currently owned by the Ontario Housing Corporation and managed by local housing authorities. The Ontario Housing Corporation gives policy direction, manages the province's public housing expenditures and provides funding to the local housing authorities.

Public housing stock is well maintained and kept in a good state of repair. The Ontario Housing Corporation is committed to maintaining the value of the taxpayers' assets over the long term. The average annual budget for capital expenditures is $100 million. In 1998, in anticipation of social housing devolution, the ministry spent $117 million for capital repairs in public housing.

An independent building condition assessment of a sample of Ontario's public housing stock was completed in 1998. The consultants found that the Ontario Housing Corporation's housing stock is in as good or better condition as privately managed housing in comparable locations.

The Ontario Housing Corporation is currently reviewing its $100 million capital budget to ensure that, after the transfer, this funding is distributed across the province in amounts that would be adequate for maintaining the housing stock of each new local housing corporation.

Ontario Housing Corporation

Prior to the proposed transfer, the Ontario Housing Corporation would continue its business responsibilities and continue to provide advice to the ministry. For example, it would approve an initial 2001 budget for the local housing corporations, to enable them to start operations immediately on January 1, 2001.

However, the proposed legislation, if approved by the legislature, would transfer the governance role currently performed by the Ontario Housing Corporation to the service managers.

Under the proposed transfer, the Ontario Housing Corporation would continue to exist, but on a much smaller scale as a largely administrative entity. Its role would primarily be to service debentures with Canada Mortgage and Housing Corporation and the Canada Pension Plan investment fund. It would service any claims made on Canada Mortgage and Housing Corporation for defaults on non-profit housing mortgages.

Ontario Housing Corporation staff may also be involved, during the transition period, in such activities as ongoing technical support for existing computer software until the proposed new property management systems are installed.

Future asset sales

The Ontario government is committed to ensuring that tenants would be protected despite any sale or redevelopment of public housing stock.

Toward that end, the proposed legislation provides for some restrictions on municipal flexibility with regard to disposition of stock, requiring the minister's approval for certain transactions.

Ministry approval would not be required if title of the affected properties were to be transferred to the service managers; an independent municipality within the local service area; or to a non-profit corporation controlled by the service manager or a municipality in the service area.

Accountability Framework

Under the proposed legislation, the province would establish an initial accountability framework that would set out the relationship between service managers and the new local housing corporations (e.g., property management, rent supplement and co-ordinated access, if applicable). The new accountability relationship would be similar to the existing accountability relationship between the Ontario Housing Corporation and each local housing authority, with little disruptions to business operations.

Service managers would have the flexibility to alter most of the components in the accountability framework once the transfer of public housing had taken place.

NON-PROFIT HOUSING: PROPOSED FRAMEWORK FOR THE TRANSFER AND MUNICIPAL ADMINISTRATION

The Ontario government has consulted widely on social housing reform.[3] A key aspect of its proposed approach would be to harmonize and streamline non-profit and co-operative housing administration before transferring these responsibilities to municipal control.

Current situation

Three types of corporations currently operate most of the non-profit housing administered by the province. These groups include municipal non-profits, private non-profits (established by church groups and service agencies) and co-operatives. Non-profit housing sponsors are independent agencies that receive funding to operate housing for low- and moderate-income households.

There currently are 118,000 units of non-profit housing operating in Ontario, under four different programs:

- The Federal/Provincial Non-Profit Housing Program
- The Federal/Provincial Co-operative Housing Program
- The Provincial Non-Profit Housing Program
- The Provincial Co-operative Housing Program.

Under the proposed *Social Housing Reform Act 2000*, the province would replace a range of different operating agreements with an operating framework set out in legislation. The framework would replace current operating agreements between the province and housing providers.

The roles and responsibilities of housing providers would remain essentially the same. The province wants to ensure that non-profit housing providers remain viable and can continue to provide high-quality housing services in their communities.

[3] For a description of the government's consultation activities, see Appendix A.

Each non-profit sponsor group is currently governed by an operating agreement. The agreements set out the terms and conditions that the group must follow to receive funding, and cover such areas as:

- annual funding levels
- reporting requirements (of the housing provider to the province)
- eligibility for rent-geared-to-income assistance
- numbers of units for low-income households
- breaches of the agreement and available remedies.

Most agreements have a 35-year term, which corresponds to the term of the project mortgages. Although these agreements share many similarities, each is slightly different, making for unnecessary administrative complications.

Provincial experience in administering these agreements has shown that there are areas for improvement. For example, the funding models have been ineffective under certain economic conditions and have not always provided sufficient incentives for sponsors to operate efficiently and effectively. In addition, the ability to deal with problem projects is limited under these agreements.

The proposed operating framework reflects the results of an extensive consultation process and the recommendations of the Social Housing Committee. The province is confident that municipalities and housing providers will view the proposed changes as a positive step toward simplifying and streamlining the social housing system by establishing a stable and consistent legislated framework.

Legislated operating framework

The proposed operating framework would govern areas covered by current operating agreements, such as rent-geared-to-income assistance, coordinated access and conflict of interest.

Also under the proposed framework:

- housing providers would have similar protection to that available under current operating agreements

- service managers could choose to take on responsibilities for income testing, which would allow for a greater integration of local services

- housing providers with federal agreements would continue to operate under their current agreements with Canada Mortgage and Housing Corporation.

Provider mandates and targeting plans

The province proposes that a housing provider's client-specific mandate, if one exists, would be protected under the new accountability framework. This means that existing ministry-approved client mandates would remain the same unless both the municipal services manager and housing provider agreed to change them.

Not all sponsor groups have mandates, but many do. Mandates specify the client group that the sponsor group intends to house; this must have been approved as part of the original project conception. Examples of client groups include seniors, people with special needs and victims of family violence.

The proposed operating framework would limit the ability of service managers to amend a sponsor group's targeting plan, which outlines the number of rent-geared-to-income households that a group should aim to serve.

Existing targeting plans would remain in place after the transfer, unless a municipality and the housing provider agreed to change a plan. However, if a municipality required changes to meet service level standards, it could impose a limited adjustment after consulting with the housing provider.

The Social Housing Committee recommended that, if the two parties could not agree on a particular change, a municipality could increase the number of rent-geared-to-income units by up to 10 per cent of the market units. The province agrees with that recommendation and, under the proposed legislation, it would also allow the municipality to decrease the total number of rent-geared-to-income units by up to 10 per cent of the market units.

Although a municipal services manager could change an individual provider's rent-geared-to-income units in the targeting plan, this would not alter the service manager's requirement to maintain a service level standard within the municipal service area.

New funding model

The Social Housing Reform Act 2000 proposes a new funding model that would help to address issues that have arisen under the current model. These issues include:

- insufficient incentives for providers to operate efficiently
- unnecessary complications, including complex reporting requirements
- economic variables that do not fit all areas
- formulas for subsidies during periods of low/high inflation
- unpredictable funding levels.

The proposed new funding model responds to recommendations made by the Social Housing Committee, and includes additional changes designed to make the model more effective. The proposed model would benefit both housing providers and the municipalities. Housing providers would gain more autonomy, funding predictability and streamlined accountability. In return, providers would have to operate within established cost and revenue benchmarks, and would have to make mandatory payments to help offset municipal subsidy costs such as mortgage debt.

- **Requirements for housing providers.** The proposed new funding model would require housing providers to operate their buildings on a businesslike basis. Providers would be required to fully cover a predetermined share of debt and all operating costs with the revenues they receive. Rent-geared-to-income subsidies would continue, with the subsidy covering the difference between the market rent and 30 per cent of the household's income.

- **Mortgage subsidy.** The proposed new funding model would replace the existing "bridge" subsidy with a mortgage subsidy to assist projects that would not break even at market rent. The mortgage subsidy would be determined based on benchmarked costs and revenues.

  The proposed changes would require housing providers to operate within the discipline of the market. They would have to keep costs down but maintain their buildings to stay competitive. The model is designed to give housing providers incentives to manage efficiently.

- **Affordable mortgage payment.** The affordable mortgage payment would be the sole responsibility of the housing provider. It would be based on the amount by which benchmarked revenues exceed costs. This would determine what amount the housing provider would be responsible for paying towards their mortgage loan. The municipal service manager would subsidize the remainder of the mortgage loan.

- **Administration costs.** The proposed new funding model would minimize the costs of administration, because groups would be able to operate more autonomously with real incentives to keep costs down while ensuring quality services.

- **Subsidies.** Under the proposed funding model, service managers would pay housing providers a subsidy based on benchmarked costs and revenues. If providers could not operate within these limits, municipal services managers could both increase the level of oversight and adjust future levels of funding.

- **Benchmarking.** Funding requirements would be determined according to benchmarked operating costs and revenues (excluding mortgage payments and property taxes). Housing providers, municipal services managers and the province are working in partnership to develop appropriate benchmarks.

  The benchmarking process would be the primary opportunity to set funding levels for providers. Benchmarking would establish a project's affordable mortgage payments, which would be fixed for the remaining term of the mortgage. Some providers could experience changes in their funding levels as a result of this effort.

- **Mandatory Payments.** As market rents increased, a provider's funding needs would decrease. Instead of changing the affordable mortgage payment, the provider would make mandatory payments to the service manager. This would reduce over time the total amount of funding that the municipality would have to provide.

  If a provider were able to decrease costs or increase revenues, the provider would share any surplus with the service manager, thus reducing municipal expenditures.

Proposed approach for transferring non-profit housing

Subject to approval by the legislature, the Ministry of Municipal Affairs and Housing would transfer social housing administration functions to the municipal sector.

Up to 250 employees in seven regional offices and a central head office are involved in performing various aspects of this work. Devolution may affect these positions in one of three ways:

- **Some functions would transfer to municipalities.** Reasonable efforts to obtain job offers would apply to those bargaining unit staff who perform those functions.
- **Some functions would remain with the province**. Employees whose positions perform those functions would stay with the province.
- **Some functions would no longer be required.** Employees whose positions would not be required would be entitled to the applicable surplus entitlements.

The business transfer would be negotiated and implemented by each service manager, working through transition teams established by the Ministry of Municipal Affairs and Housing. The negotiations would include the ministry's obligations under existing collective agreements to undertake reasonable efforts to obtain employment for staff whose work is being transferred.

The goal would be to complete this joint planning process within five months.

The ministry is working to build municipal capacity to take on social housing administration and to strengthen business relationships between its regional offices and consolidated municipal services managers.

Dealing with projects in difficulty

The province proposes to give municipalities the necessary and appropriate tools for dealing with the small percentage of situations where housing providers failed to comply with the requirements set out in the legislated operating framework.

The province's experience has shown that the existing system of dealing with projects in difficulty has not always been sufficient to manage these situations effectively, and is costly and time-consuming.

The proposed new operating framework would outline the actions that a municipal services manager could take, including emergency actions, in the event of identified breaches by a non-profit housing provider. These actions would include:

- appointing a receiver for a period of up to one year
- performing duties of the provider to ensure that breach is remedied
- replacing some or all board members
- making mortgage payments
- requiring staff and board members to receive training
- reducing, suspending or discontinuing subsidy
- fining for not reporting on time as prescribed.

A significant remedy would be to withhold subsidy — a remedy currently available. Most housing providers could not function for more than a few months without subsidy.
The province's intent is to strengthen a municipality's ability to deal with projects that fail to comply with their operating framework, while ensuring that municipalities could not use available remedies inappropriately to deal with minor infractions. The proposed new operating framework would ensure that remedies are progressive and appropriate.

Housing providers who failed to comply with their operating requirements could expect swift and direct action by the service manager. Serious breaches could result in providers losing control of their housing projects.

Service managers, like housing providers, would be expected to manage in accordance with the legislation. If a service manager failed to comply, the province could take certain actions to rectify the situation.

FEDERAL PROGRAMS: PROPOSED FRAMEWORK FOR THE TRANSFER AND MUNICIPAL ADMINISTRATION

Subject to approval by the Legislature, the province would transfer responsibility for the administration of federal social housing to municipal control. As a result, most social housing in Ontario would be administered by one level of government.

Service managers would have the ability to plan for assuming these responsibilities in conjunction with the development of their local transfer plans.

Most federal social housing is governed by existing agreements between the Canada Mortgage and Housing Corporation and the housing provider.[4] Under the proposed *Social Housing Reform Act 2000,* municipalities would assume responsibility for the administration of most types of federally funded and administered social housing programs, and would not be subject to the proposed new operating framework.

Exceptions include dedicated supportive housing, which would continue to be administered by the province through the Ministry of Health and Long-Term Care and Ministry of Community and Social Services; and federally administered co-operative housing, which would remain under federal government administration.

Urban Native Housing will be transferred to municipal administration. No decision has yet been made on administration of the Rural Native Housing Program. The province made a commitment to consult on the Rural and Native Housing Program as well as the Urban Native Housing Program because of their uniqueness. Consultation sessions were held province-wide from August until mid-September. The ideas expressed by participants throughout the consultations will be incorporated into a summary report which will inform decisions about how to best serve clients of these programs.

Changes to existing agreements

Under the terms of the federal-provincial social housing agreement signed in November 1999, agreements to which the Canada Housing and Mortgage Corporation is party cannot be changed without consent from the housing providers.

---

[4] In one case, the pre-1986 Municipal Non-Profit Program agreement includes the Canada Mortgage and Housing Corporation, the housing provider and the province.

This means that if a municipality wanted to harmonize the administration of former federal housing projects with that of the rest of its portfolios, it would have to seek agreement from housing providers.

Provincial standards and federal social housing

Social housing currently administered by the federal government would continue to be governed by existing operating agreements with the Canada Housing and Mortgage Corporation. For this reason, housing units funded solely under these agreements would not be included in the province's service level standards.

Similarly, agreements with the Canada Housing and Mortgage Corporation would continue to govern rent-geared-to-income assistance funded unilaterally by the federal government (solely under federal programs), and provincial rules for rent-geared-to-income assistance would not apply to these housing projects.

New rent-supplement program

As part of its homelessness initiative, the Ontario government has established a $50-million rent supplement program. The program will create up to 10,000 rent supplement units for low-income individuals and families.

The rent-supplement program is funded through savings arising out of the social housing agreement signed with the federal government in November 1999.

These savings, together with other cost-savings from measures such as alternative service delivery and the proposed reform of social housing programs, should be sufficient to fully cover the costs of the rent supplement program.

Based on current estimates, there should be sufficient surplus to pay for these units for the term of their existing agreements — and after the agreements expire, for as long as tenants qualify for rent-geared-to-income assistance and remain in their units.

PROPOSED NEW PROVINCIAL-MUNICIPAL FINANCIAL RELATIONSHIP

Since January 1998, municipalities have been paying for the costs of social housing programs administered by the province. As part of its proposed social housing reforms, the Ontario government proposes to establish a new financial relationship with Ontario's municipalities after the transfer.

Managing cost savings

Since 1997 the Ministry of Municipal Affairs and Housing has found more than $100 million in savings in the social housing portfolio. These savings have been passed on to Ontario's municipalities.

These savings were in large part the result of favourable interest rates for mortgage loans that the ministry negotiated with financial institutions. A centralized system of mortgage renewals would be maintained following the transfer, which would mean continued savings for municipalities by taking advantage of economies of scale.

The province believes that there are further opportunities to reduce the costs of social housing, while protecting services to tenants, and to mitigate any risks of future costs increases. Following the transfer, the province proposes to carry out a complete review of housing assistance and its interrelationships with other income-support programs.

To achieve further savings and subject to approval by the Legislature, the province proposes that costs should be benchmarked and that reserves and mortgage management be pooled to reduce risks and increase rates of return.

Federal funding

The province proposes to flow federal dollars to the municipalities to cover costs of federal programs and the new rent-supplement program.

Specifically, Ontario would transfer funds that Ottawa provides for the federal social housing and cost-shared programs that are being transferred to municipal control except for deductions for payments of debentures and GTA equalization.

The amount of federal funding would be based on the current requirements and service levels in each municipal service area — that is, on the actual costs of federal and cost-shared social housing. Municipalities would operate their portfolios within the allocations provided and would be allowed to redirect any savings for housing purposes.

As long as funding was available, municipalities would receive federal funding allocation for the new rent supplement program. There would be sufficient funding for rent supplement units for the term of the agreement and afterward, as long as tenants chose to remain and continued to qualify for rent-geared-to-income assistance.

The province does not propose to include these units in setting service level standards, which would give municipalities greater flexibility to manage this portfolio.

Repayment of public housing debentures

Ontario proposes that federal funding be adjusted to account for the repayment of public housing debentures. These payments would be a provincial responsibility.

The province would also use federal funding to pay for the dedicated supportive housing portfolio, formerly administered by the federal government and transferred to Ontario under the 1999 Social Housing Agreement.

Federal funding will decline as the debentures are paid out and agreements expire. The amount provided to municipalities would also decline at a rate that corresponds with the expiry of mortgages and project agreements for federally-funded or cost-shared housing projects in their areas.

Provincial role in mortgage management

Construction of non-profit housing was financed by mortgage loans from private-sector institutional lenders. Each loan is secured by a mortgage on a specific property. Debts associated with public housing are secured by debentures held by the province.

Mortgage loans are renewed or refinanced at their term maturity date, usually every five years. The Ministry of Municipal Affairs and Housing has gone to the marketplace to source funds to renew mortgage loan rates in bulk, and has achieved significant cost savings for the portfolio.

For these reasons, the province proposes that mortgage management would continue to be a provincial function. With this centralized approach, the province would continue to utilize this "bulk purchase" advantage to contain one of the most significant cost elements, which accounts for as much as 59 per cent of social housing operating costs.

To ensure that municipal concerns are addressed, the province proposes to regularly seek the views of its municipal partners on issues such as decisions on terms and the risk profile of the mortgage portfolio.

Risk management

Loans to non-profit housing providers are insured by the Canada Mortgage and Housing Corporation under the *National Housing Act*. The province fully indemnified the Canada Mortgage and Housing Corporation mortgage insurance fund. The province, therefore, has an ongoing interest in the management of these mortgages.

It is the province that assumes the risk of default when a social housing project's resale value is lower than its outstanding mortgage. In any social housing program, a small percentage of projects experience difficulties that may result in mortgage default. Given its liability, the province proposes that it continue to have a limited role in managing potential defaults.

Under its proposed social housing reforms, the province would not transfer indemnities after the transfer. It would establish a consolidated risk-management approach to protect itself from liability and risk of default. As part of this, it would require reporting by service managers on projects at risk of default.

This approach would offer service managers with ongoing support in dealing with projects in difficulty. Provincial experience has shown that dealing with projects in difficulty is often a complex undertaking which can involve a number of organizations, including lending institutions and the Canada Housing and Mortgage Corporation.

As part of its proposed approach, the province would be able to recover net costs resulting from mortgage defaults from a service manager. It could also choose to waive repayment in cases where a default resulted from circumstances beyond the control of the service manager.

Transition funding

As part of the terms of the Social Housing Agreement, the province was provided with approximately $58 million in addition to the annual transfer. A small portion of that amount would go to the Ministry of Health and Long-Term Care and Ministry of Community and Social Services for dedicated supportive housing.

The province proposes to allocate the rest of this $58 million to municipalities, in order to assist them with costs associated with preparing for devolution. Funds would be allocated according to the relative distribution of social housing units within each municipal service area.

This proposed funding would be in addition to $5.6 million in provincial transition funding to offset some start-up costs, such as computer equipment.

The province would also provide $6 million to assist with costs of a property management system for public housing.

Municipalities would also be eligible to receive funding to address any remaining work required to confirm the title to transferred public housing buildings.

OTHER ROLES AND RESPONSIBILITIES

Social Housing Services Corporation

The Social Housing Committee recognized the benefits of continuing to administer certain functions of common interest on a province-wide basis, where this approach would offer municipalities opportunities to achieve efficiencies by taking advantage of economies of scale while limiting risk.

Under the proposed legislative framework, functions such as group insurance, pooling of replacement reserves and ongoing benchmarking and best practices and bulk purchasing, would be delivered on a province-wide basis.

The province proposes to establish a new statutory corporation, controlled by service managers, to carry out these functions. Known as the Social Housing Services Corporation, its board would include a majority of municipal representatives, but would also include housing providers, local housing corporations and the province.

Once established, the Social Housing Services Corporation would be free within its specific mandate to manage its activities as it sees fit.

Greater Toronto Area Equalization

The concept of equalization of social housing costs across the Greater Toronto Area (GTA) is based on the fact that the GTA acts as a single housing-market area. The regions within the GTA that provide more services also have higher costs, because residents in under-served regions tend to draw on their services.

Examples of other programs that equalize costs across the GTA include Ontario Works and GO Transit. The province proposes that social housing costs would continue to be equalized across the area's municipalities.

The province proposes that it continue to determine the approach for GTA equalization, including setting rules on what costs would be eligible and how costs would be allocated. At present, the equalization formula is based on weighted assessment and this approach would continue.

The Greater Toronto Services Board would act as a forum for resolving disputes on equalization implementation issues.

CONCLUSION

Proposed social housing reforms are part of the Ontario government's broader strategy for local services realignment. By transferring responsibility for social housing to municipal control, the province aims to improve the level of service, the management of housing programs and the accountability of a revitalized social housing system.

The proposed approaches set out in *The Social Housing Reform Act 2000* would set standards, restructure reporting relationships and funding arrangements and give service managers the autonomy, flexibility and responsibility required for efficient local administration. The Ontario government's vision of co-ordinated delivery would be available in municipalities throughout the province to ensure that people in need are served effectively and efficiently.

Achieving this vision will require the province to work closely with municipalities, local housing officials and housing providers on a wide range of implementation issues. The province is committed to working with stakeholders to carry out the transfer smoothly and to ensure that services to tenants are not disrupted.

By setting out the province's proposed direction for social housing reform, this document is intended to help contribute to that process.

APPENDIX A: STAKEHOLDERS AND ADVISORS

Advisory Council on Social Housing

In June 1997, the Minister of Municipal Affairs and Housing appointed an Advisory Council on Social Housing to make recommendations on devolution and program reforms. The council reported that the historical investment of public funds in social housing justified provincial requirements. It recommended that the province legislate provincial standards for the social housing program.

The council's recommended standards include:

- maintaining service levels with respect to the current number of rent-geared-to-income units under subsidy and the range of income groups served. This would provide municipalities with maximum flexibility to determine how to meet local housing needs
- ensuring consistency and fairness in rules for access policies, eligibility and benefit levels
- complying with federal principles
- managing the province's contingent liability.

The framework for new standards is set out in policy directions that describe:

- a new funding model for all social housing programs
- redefined roles and responsibilities for the province, municipalities and housing providers
- the harmonization of public housing with other social housing programs
- the elimination of the Ontario Housing Corporation as the owner of public housing.

The Ontario government accepted the council's advice in principle, and the ministry began a collaborative effort with stakeholders to set the framework for new standards.

Social Housing Committee

The province subsequently appointed the Social Housing Committee and three working groups to develop further proposals based on the advisory council's recommendations. Ontario Housing Corporation Chair William McMillin Carson chaired the committee. Assisting the committee were four advisors representing the Ontario Non-Profit Housing Association, the Co-operative Housing Federation - Ontario Region, the Association of Municipalities of Ontario and local housing authority chairs.

The working groups included a diverse group of individuals with knowledge and expertise of the social housing sector, along with staff from the Ministry of Municipal Affairs and Housing.

The committee consulted widely with key stakeholders, including tenants, and submitted its report to the minister in October 1998. Its recommendations were grouped in three key areas:

- a new financial and accountability framework for social housing providers
- recommendations to facilitate municipal administration of social housing
- recommendations to improve the social housing program and support implementation of the changes.

The minister released the report to stakeholders in November 1998. Given the scope of recommendations and the complexity of housing issues in Ontario, the province undertook further consultations and launched a substantial planning effort.

Additional consultation

A municipal-provincial working group was formed in early 1999 to look at ways of improving local delivery of social services. Represented on the working group were the Association of Municipalities of Ontario, the Ontario Municipal Social Services Association, the Ministry of Community and Social Services and the Ministry of Municipal Affairs and Housing.

In March 2000 the group released a report entitled *Municipal/Provincial Working Group on Financial Testing and Access to Ontario Works, Child Care and Social Housing.*

The Ministry of Municipal Affairs and Housing has been conducting ongoing consultation with groups such as Ontario Municipal Social Services Association, the Association of Municipalities of Ontario's subcommittee on social housing, the Ontario Non-Profit Housing Association, the Co-operative Housing Federation–Ontario Region, and a reference group of municipal representatives.

Recent and continuing stakeholder consultations indicate support for the principles set out in reports by the advisory council and the social housing committee. These consultations also indicate that municipalities and provider representatives are eager to move ahead and begin detailed implementation planning.

GUIDE DE
LA RÉFORME DU LOGEMENT SOCIAL

Octobre 2000

SOUS RÉSERVE DE L'APPROBATION DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DU MINISTRE

LA RÉFORME DU LOGEMENT SOCIAL
La réorganisation des services locaux
La prestation des programmes de logements sociaux en Ontario
La portée du transfert envisagé
Le partage des rôles et des responsabilités
Les rapports entre les fournisseurs de logements et les municipalités

LE RÔLE ET LES NORMES DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL
La conformité aux exigences fédérales
Les normes touchant les niveaux de service
Le montant et les conditions d'octroi de l'aide au logement
L'accueil des demandes et la vérification des ressources financières
L'accès au logement social

LE LOGEMENT PUBLIC : Cadre PROPOSÉ POUR LE TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS AUX MUNICIPALITÉS
Les sociétés locales de logement
La marge de manœuvre à l'échelle locale
Le parc de logements publics
La Société de logement de l'Ontario
Les futures ventes d'actifs
Le cadre de responsabilisation

LE LOGEMENT À BUT NON LUCRATIF : Cadre PROPOSÉ POUR LE TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS AUX MUNICIPALITÉS
La situation actuelle
Le cadre d'exploitation établi par voie législative
Les mandats des fournisseurs et leurs clientèles cibles
Le nouveau modèle de financement
Les modalités proposées pour le transfert touchant les logements à but non lucratif
La question des ensembles domiciliaires en difficulté

LES PROGRAMMES DE LOGEMENTS FÉDÉRAUX : Cadre PROPOSÉ POUR LE TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS AUX MUNICIPALITÉS
La modification des accords existants
Les normes provinciales et les logements sociaux fédéraux

Le nouveau programme de supplément au loyer

LES NOUVEAUX RAPPORTS FINANCIERS PROPOSÉS ENTRE LE GOUVERNEMENT PROVINCIAL ET LES MUNICIPALITÉS
La gestion des économies
Le financement fédéral
Le remboursement des débentures de financement des logements publics
Le rôle du gouvernement provincial dans la gestion des hypothèques
La gestion des risques
Le financement transitoire

LES AUTRES RÔLES ET RESPONSABILITÉS
La Société des services de logement social
La péréquation des coûts du logement social dans la région du grand Toronto

CONCLUSION

ANNEXE A : LES INTERVENANTS ET CONSEILLERS
Le Conseil consultatif de la réforme du logement social
Le Comité du logement social
Les consultations additionnelles

MESSAGE DU MINISTRE

La réforme du logement social envisagée par le gouvernement de l'Ontario fait partie de son initiative plus vaste de réorganisation des services locaux. Cette réforme contribuera à faire en sorte que les Ontariennes et les Ontariens puissent continuer d'avoir accès à des programmes de logements sociaux qui se distinguent par l'efficacité de leur administration, la qualité de leur gestion, leur responsabilisation envers les contribuables et leur sensibilité aux besoins de leur clientèle.

Le gouvernement de l'Ontario estime que les municipalités sont les mieux placées pour administrer les programmes de logements sociaux, vu qu'elles sont le palier de gouvernement le plus proche des personnes qu'elles ont pour rôle de servir et dont elles comprennent les besoins mieux que quiconque. Le projet de loi intitulé *Loi de 2000 sur la réforme du logement social*, s'il était adopté par l'Assemblée législative, permettrait justement au gouvernement provincial de transférer les responsabilités relatives au logement social aux municipalités. Notre objectif est de faire en sorte, d'une part, que ce transfert porte sur un système de logement social amélioré et d'un meilleur rapport coût-efficacité et, d'autre part, qu'il se fasse de façon ordonnée.

Ce *Guide de la réforme du logement social* présente les grandes lignes des dispositions législatives que le gouvernement compte adopter pour mener à bien ce transfert. Il présente notre conception du rôle que gouvernement devrait jouer en matière de logement social, de l'administration de ces programmes par les municipalités et des rapports financiers entre ces dernières et le gouvernement provincial.

La *Loi de 2000 sur la réforme du logement social* proposée est le fruit de plusieurs années de planification, de consultations et de travail acharné dont le but était d'arriver à une méthode de transfert des responsabilités quant au logement social à la fois souple, efficace et pleine de bon sens. Je tiens à remercier les membres du Conseil consultatif de la réforme du logement social, les membres du Comité du logement social et l'ensemble des personnes et organismes qui ont participé avec dévouement à la création du cadre législatif envisagé pour ce transfert de responsabilités.

Je suis certain que vous trouverez ce document informatif, utile et opportun. Il devrait aider l'ensemble des Ontariennes et des Ontariens à comprendre nos objectifs, qui sont d'arriver à un transfert de responsabilités sans dérangement pour les locataires touchés et de bâtir un système de logement social plus efficace, plus souple et plus sensible aux besoins de la population.

Le ministre des Affaires municipales et du Logement,

L'honorable Tony Clement

LA RÉFORME DU LOGEMENT SOCIAL

Le présent *Guide de la réforme du logement social* présente les dispositions législatives que le gouvernement compte adopter pour mener à bien le transfert aux municipalités des responsabilités quant au logement social. Il porte principalement sur :

- le mode d'action proposé pour la réforme du logement social,
- le rôle du gouvernement provincial et les normes provinciales,
- l'administration par les municipalités des programmes de logements publics,
- l'administration par les municipalités des programmes de logements à but non lucratif,
- l'administration par les municipalités des programmes fédéraux,
- l'administration par les municipalités des programmes de supplément au loyer,
- les rapports financiers proposés entre les municipalités et le gouvernement provincial,
- les autres rôles et responsabilités.

Le mode d'action préconisé par le gouvernement de l'Ontario tient compte des observations faites à cet égard par divers intervenants, y compris le Conseil consultatif de la réforme du logement social et le Comité du logement social.[1] Le ministère des Affaires municipales et du Logement collabore présentement avec ses partenaires municipaux à l'élaboration d'un processus de planification combinée visant à préparer un transfert de responsabilités ordonné.

La réorganisation des services locaux

En janvier 1997, le gouvernement de l'Ontario annonçait une réforme de ses rapports avec les municipalités et donc de la prestation des services publics dans la province. Généralement qualifiée de réorganisation des services locaux, cette réforme avait pour but de confier la prestation des services locaux au palier de gouvernement capable de s'en acquitter avec la plus grande efficacité. Pareille réorganisation assure aux contribuables l'obtention de meilleurs services à moindre coût et renforce l'aptitude à répondre au public du bon fonctionnement de ces services, sans oublier qu'elle minimise le nombre de services qui se recoupent ou qui font double emploi.

---

[1] Voir l'annexe A pour une description détaillée des consultations menées par le gouvernement.

La réorganisation des services locaux a eu pour effet de confier aux municipalités un certain nombre de programmes et de services jusque-là assumés par le gouvernement provincial, y compris le logement social. En contrepartie, le gouvernement provincial a assumé une part de responsabilité accrue pour ce qui est de contenir les coûts de l'éducation en diminuant de moitié la part de ces coûts comprise dans le calcul de l'impôt foncier résidentiel. Les coûts des services transférés aux municipalités sont compensés grâce à la marge fiscale ainsi créée, associée à un financement provincial plus important.

La prestation des programmes de logements sociaux en Ontario

Le financement et la construction des logements sociaux existant aujourd'hui en Ontario étaient régis par divers programmes, chacun ayant ses propres règles et modalités de financement.

Le logement social présentement administré par le gouvernement provincial se compose de :

- 84 000 unités de logement public appartenant à la Société de logement de l'Ontario et gérées par des organismes provinciaux appelés commissions locales de logement;
- 118 000 unités appartenant à des sociétés à but non lucratif (municipales, privées ou coopératives) et gérées aux termes d'ententes à long terme conclues avec le gouvernement provincial;
- 21 000 locataires dans des édifices en propriété privée qui bénéficient d'un contrat de supplément au loyer conclu avec leurs locateurs.

En janvier 1998, le gouvernement de l'Ontario a transféré la responsabilité financière du logement social aux municipalités dans le cadre de la réorganisation des services locaux. La même année, il a mis sur pied le Comité du logement social en le chargeant de lui faire des recommandations concernant les changements à apporter aux programmes de logements sociaux avant leur transfert aux municipalités.

La réforme du logement social et le transfert parallèle des responsabilités sont toutefois restés en suspens en attendant la conclusion d'une nouvelle entente sur le logement social entre le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral. Depuis la conclusion de cette entente en novembre 1999, le gouvernement de l'Ontario n'a eu cesse d'œuvrer avec ses partenaires dans le secteur du logement social à la réalisation de la réforme proposée.

Grâce à la nouvelle entente fédérale-provinciale, le gouvernement de l'Ontario peut collaborer avec ses partenaires municipaux et d'autres intervenants en vue d'accroître

l'efficacité de la prestation des programmes de logements sociaux au profit tant des locataires concernés que de l'ensemble des contribuables. Cette entente consolide l'administration de plus de 246 000 unités de logement, de même que de plus d'1,3 milliard de dollars en subventions municipales et fédérales pour le logement.

En août 2000, le ministre des Affaires municipales et du Logement, Tony Clement, rendait publiques les nouvelles intentions du gouvernement en matière de réforme du logement social, y compris un transfert par voie légale de son parc de logements publics aux municipalités. En octobre 2000, le ministre a déposé son projet de loi allant dans ce sens, intitulé *Loi de 2000 sur la réforme du logement social*.

La portée du transfert envisagé

La *Loi de 2000 sur la réforme du logement social* expose le cadre législatif proposé par le gouvernement provincial pour le transfert du logement social. Le gouvernement prévoit, au moyen de ce cadre législatif :

- confier la responsabilité de l'administration du parc de logements sociaux et des services afférents au palier de gouvernement le mieux placé pour assurer la prestation de ces services;
- effectuer un transfert sans heurts ni faille — et sans inconvénient pour les fournisseurs de logements, leurs locataires ou les personnes en attente d'un logement;
- transférer la propriété et la gestion des logements publics aux municipalités;
- simplifier et harmoniser l'administration des programmes de logements à but non lucratif;
- contribuer à la viabilité continue des ensembles domiciliaires à but non lucratif, afin qu'ils restent en mesure d'offrir des services de logement de qualité supérieure dans leurs collectivités;
- accorder aux municipalités une marge de manœuvre suffisante pour leur permettre de simplifier leurs arrangements administratifs de sorte à mieux servir les locataires, satisfaire aux besoins de leur population et tirer le meilleur profit possible de l'argent des contribuables;
- laisser aux municipalités le droit de décider d'intégrer ou non l'administration des programmes de logements sociaux avec celle d'autres programmes tels que l'Ontario au travail ou les services de garde d'enfants et, pour celles qui se décideront en faveur d'une telle intégration, d'en choisir les modalités.

Dans son projet de loi, le gouvernement provincial propose de transférer les responsabilités relatives à l'administration de tout le logement social aux 47 gestionnaires des services municipaux regroupés de la province.[2] Le transfert envisagé se ferait en deux étapes, tel que décrit ci-après.

Première étape : le transfert du logement public

Dans un premier temps, le gouvernement provincial transférerait aux municipalités la propriété et l'administration du logement public, y compris les programmes de supplément au loyer présentement administrés par la Société de logement de l'Ontario et les commissions locales de logement. La date visée pour ce transfert est le 1er janvier 2001.

La structure de gestion du logement public ne changerait guère au moment du transfert. Les municipalités seraient libres de modifier cette structure de gestion par la suite et d'élaborer de nouveaux systèmes de financement et d'administration s'y rapportant, sous réserve du respect continu des normes provinciales.

Cette façon de procéder aurait l'avantage de causer le moins de dérangement possible aux locataires des logements publics et de conférer le plus vite possible aux municipalités les pleins pouvoirs décisionnels à l'égard d'une grande partie du système de logement social, en échange de quoi elles devraient en assumer la responsabilité financière. La valeur de l'actif ainsi transféré aux municipalités de l'Ontario se chiffrerait à plusieurs centaines de millions de dollars.

Deuxième étape : le transfert des logements à but non lucratif

Dans un deuxième temps, le gouvernement provincial et les municipalités s'entendraient sur des plans de mise en œuvre du transfert des responsabilités relatives à l'administration des autres programmes provinciaux et fédéraux.

Le ministère des Affaires municipales et du Logement et chacun des 47 gestionnaires des services municipaux regroupés ou conseils d'administration de district des services sociaux (que le projet de loi qualifie simplement de « gestionnaires des services ») élaboreraient ensemble des plans de mise en œuvre à l'échelle locale touchant tous les aspects de l'administration du logement social. Les gestionnaires des services auraient cinq mois après l'adoption du projet de loi pour achever leurs plans.

---

[2] Les gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR) sont les agents de prestation des services légalement chargés depuis 1997 de gérer le programme Ontario au travail, les services de garde d'enfants et le logement social. Il s'agit de 36 municipalités dans le sud de l'Ontario, 10 conseils d'administration de district des services sociaux dans le nord de l'Ontario, plus la municipalité régionale de Sudbury (qui sera remplacée par la cité du Grand Sudbury à compter du 1er janvier 2001).

Le transfert de la totalité des programmes serait chose faite dans les 18 mois suivant la proclamation de la loi. Durant et suivant la phase de mise en œuvre du transfert, les municipalités pourraient modifier à leur gré la structure de prestation et les pratiques de gestion relatives au logement public, sous réserve du respect des normes provinciales.

À la fin de cette seconde étape, le transfert serait essentiellement achevé et les municipalités seraient responsables de l'ensemble des programmes de logements sociaux.

La responsabilité des municipalités s'étendrait à l'administration de plusieurs programmes de logements qu'aux termes de l'entente provinciale-fédérale sur le logement social le gouvernement fédéral a transférés au gouvernement de l'Ontario et que ce dernier transférerait à son tour aux municipalités en vertu de la nouvelle loi.

Le gouvernement fédéral continuerait d'administrer les logements coopératifs relevant présentement de sa compétence. Aucune décision n'a encore été prise à propos de la gestion future du Programme de logements pour les ruraux et les Autochtones ni de celle du Programme de logement des Autochtones en milieu urbain.

Les ensembles comprenant uniquement des logements avec services de soutien — ou plus exactement les ensembles domiciliaires dont 100 p. 100 des locataires bénéficient de services de soutien financés par un ministère provincial — seraient exclus de tout transfert. Le gouvernement provincial continuerait d'administrer et de financer ces ensembles par l'intermédiaire du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et du ministère des Services sociaux et communautaires.

Le partage des rôles et des responsabilités

Le rôle des municipalités

Selon la réforme proposée, une fois le transfert des responsabilités achevé, les municipalités :

- administreraient leurs propres programmes de logements sociaux;
- pourraient, si elles le voulaient, simplifier l'administration de ces programmes, sous réserve du respect de certaines normes provinciales;
- seraient propriétaires de leur propre parc de logements publics;
- continueraient de financer le logement social;
- veilleraient au maintien des niveaux de service aux locataires;

- disposeraient de nouveaux pouvoirs concernant la création de programmes et de services de logement;
- décideraient de la nature et de l'application des critères d'accès aux logements, y compris les critères de vérification des ressources financières des locataires potentiels.

Le rôle du gouvernement provincial

Selon la réforme proposée, le gouvernement provincial :

- établirait des normes afin de garantir le maintien des niveaux de service, et plus exactement du nombre de ménages bénéficiaires d'un soutien indexé sur leur revenu;
- veillerait à ce que les règles de base concernant l'aide offerte aux locataires et l'admissibilité à celle-ci soient équitables et uniformes à l'échelle de la province;
- reverserait aux municipalités les fonds qu'il recevrait du gouvernement fédéral à titre de contribution au financement du logement social et rendrait compte au gouvernement fédéral de l'utilisation de ces fonds;
- continuerait de jouer un rôle à l'égard du renouvellement des hypothèques et de la gestion des risques pour les ensembles domiciliaires à but non lucratif;
- administrerait les ensembles domiciliaires comprenant uniquement des logements avec services de soutien.

Étant entendu qu'il est préférable d'assurer certaines fonctions relatives aux programmes de logements sociaux à l'échelle provinciale, la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social* donnerait naissance à la Société des services de logement social. Cette nouvelle société serait formée des membres de son conseil d'administration, de gestionnaires des services et de fournisseurs de logements (y compris les nouvelles sociétés locales de logement dont la création est proposée). La plupart des membres du conseil d'administration seraient des représentantes et représentants des municipalités.

Le rôle du gouvernement fédéral

Aux termes de l'entente Canada-Ontario sur le logement social conclue en novembre 1999, le gouvernement fédéral :

- verserait des fonds au gouvernement provincial pour le financement des programmes visés par l'entente sur le logement social;

- surveillerait le respect des principes fédéraux régissant l'utilisation de ces fonds;
- continuerait, conformément à la *Loi nationale sur l'habitation*, de fournir une assurance hypothécaire aux ensembles domiciliaires à but non lucratif administrés par les municipalités;
- administrerait les programmes fédéraux de logements coopératifs.

Les rapports entre les fournisseurs de logements et les municipalités

Avec la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social*, le gouvernement provincial vise à remplacer la multitude d'accords d'exploitation régissant la plupart des programmes de logements à but non lucratif présentement administrés à l'échelle provinciale par un seul et même cadre, y compris un nouveau modèle de financement.

La loi définirait les obligations et les responsabilités respectives des municipalités et des groupes de parrainage des logements à but non lucratif, et notamment les responsabilités des municipalités en ce qui a trait à la subvention continue de ces groupes, en autant qu'ils respectent leurs obligations aux termes de la loi.

Les logements administrés par le gouvernement fédéral ne seraient pas soumis à ce cadre. Au contraire, ils continueraient d'être régis par les accords d'exploitation en vigueur à l'heure actuelle et les ententes existantes touchant les suppléments au loyer seraient reconduites. Les gestionnaires des services municipaux et les fournisseurs de logements pourraient s'entendre sur une meilleure harmonisation de ces accords et ententes.

Pour les besoins de la période de transition, la loi proposée prévoirait un cadre de responsabilisation séparé pour le logement public administré par les sociétés locales de logement. Les ententes relatives aux suppléments au loyer seraient transférées inchangées.

LE RÔLE ET LES NORMES DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL

La présente section survole les normes que le gouvernement provincial propose d'établir dans la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social.*

La conformité aux exigences fédérales

Le gouvernement provincial maintiendrait ses rapports avec le gouvernement fédéral en matière de logement social, telles qu'énoncés dans l'entente y afférent signée en novembre 1999, en plus de veiller au respect des modalités de cette entente, et en particulier de ses propres obligations, qui sont :

- d'adhérer aux principes fédéraux relatifs à l'utilisation du financement fédéral;
- de rendre compte au gouvernement fédéral du respect des modalités de l'entente;
- de recueillir et de répartir le financement fédéral.

Le projet de loi du gouvernement provincial énoncerait les principes du gouvernement fédéral et ses exigences en matière de reddition de comptes par les municipalités. Le gouvernement provincial pour sa part composerait des comptes-rendus par compilation à l'échelle de la province pour satisfaire à ses obligations aux termes de l'entente provinciale-fédérale.

Les normes touchant les niveaux de service

L'objectif que s'est fixé le gouvernement provincial est de veiller à ce que les niveaux de service en matière de logement social offerts aux Ontariennes et aux Ontariens restent inchangés. Grâce aux normes proposées, le transfert des responsabilités quant au logement social n'entraînerait aucune baisse du nombre total de ménages bénéficiant d'un loyer indexé sur le revenu aux termes des programmes de logements sociaux. Il n'y aurait pas non plus de réduction du nombre de logements adaptés aux besoins des personnes handicapées.

Le montant et les conditions d'octroi de l'aide au logement

La réforme du logement social proposée ne changerait rien aux règles de base relatives à l'obtention d'un logement à loyer indexé sur le revenu. L'indexation des loyers resterait fixée à 30 p. 100 du revenu. Les logements à loyer indexé sur le revenu continueraient d'être offerts aux personnes dans le besoin, où qu'elles habitent dans la province.

Afin de veiller à ce que les règles soient bien claires et appliquées de façon uniforme partout dans la province, le gouvernement de l'Ontario propose, fait sans précédent, d'arrêter les règles et les procédures fondamentales régissant l'octroi d'un logement à loyer indexé sur le revenu dans la loi et ses règlements d'application.

Sans viser de changement aux règles de base, le gouvernement provincial propose d'apporter des modifications mineures, mais importantes, aux politiques touchant l'indexation des loyers sur le revenu, afin de faciliter la prestation par les municipalités et d'arriver à un meilleure harmonisation avec certains aspects du programme Ontario au travail. Ces modifications, dont la prise d'effet coïnciderait avec la seconde étape du transfert des responsabilités quant au logement social, donneraient aux municipalités accès à de meilleurs outils pour prévenir la fraude.

L'accueil des demandes et la vérification des ressources financières

La loi proposée définirait clairement les responsabilités en matière de prestation de services aux personnes demandant à obtenir un logement social, précisant en particulier que ce seraient les municipalités et non plus les fournisseurs de logements qui seraient responsables de l'accueil des demandes et de la vérification des ressources financières des demandeurs.

Aux termes de la loi proposée, il incomberait à chaque gestionnaire des services de déterminer la manière dont ces fonctions seront exécutées sur le territoire sur lequel s'exerce sa compétences de sorte à répondre le mieux possible aux besoins de la collectivité locale.

Les gestionnaires des services pourraient soit opter en faveur d'une intégration des fonctions d'accueil et de vérification des ressources financières avec celles du programme Ontario au travail et des programmes de garde d'enfants, soit conclure des ententes avec des fournisseurs de logements ou d'autres organismes communautaires leur confiant la prestation de tout ou partie de ces fonctions.

L'accès aux logements sociaux

La loi proposée énoncerait les exigences d'application obligatoire posées par le gouvernement provincial concernant un accès coordonné aux logements sociaux. Les gestionnaires des services seraient chargés de coordonner l'accès aux logements sociaux dans leurs collectivités, afin que les personnes cherchant à obtenir une aide au logement puissent obtenir tous les renseignements nécessaires et mettre leur nom sur une liste d'attente à partir de n'importe quel point d'accès dans leur collectivité.

En autant qu'elles respectent les exigences du gouvernement provincial, ses normes relatives aux niveaux de service et les dispositions du *Code des droits de la personne* de l'Ontario, les municipalités seraient libres d'établir des priorités locales en matière d'accès aux logements sociaux.

La coordination du système d'accès

La coordination du système d'accès, telle que proposée, aurait pour effet de donner naissance à une liste d'attente centrale qui regrouperait toutes les personnes intéressées à obtenir un logement social selon leurs besoins ou encore selon les fournisseurs de logements, les ensembles domiciliaires ou les emplacements de leur choix. Le gestionnaire des services déciderait de la façon d'établir le rang prioritaire des demandes des personnes inscrites sur cette liste en tenant compte de leurs besoins et de leur durée d'attente.

Le fournisseur de logements serait invité à accepter les locataires dans l'ordre dans lequel ils figureraient sur cette liste, sous réserve d'une priorité obligatoire aux victimes de violence familiale. Les gestionnaires des services seraient tenus d'élaborer un plan de mise en œuvre de ce système suite au transfert des responsabilités quant au logement social.

Le système d'accès aux logements pour les personnes ayant des besoins particuliers

L'accès à ces logements se ferait de façon similaire à ce qui précède, mais par l'intermédiaire d'un système distinct, qui tiendrait compte de la nécessité de coordonner l'octroi d'un logement avec la prestation des services de soutien dont les locataires auxquels ces logements seraient réservés ont besoin pour vivre de façon autonome dans la collectivité.

Ce système d'accès serait mis au point conjointement par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère des Services sociaux et communautaires et les organismes qui fournissent les services de soutien.

Les logements conçus pour les personnes ayant des besoins particuliers

L'accès des personnes ayant des besoins particuliers sera assuré par chaque chef de service ou, si le ministre le demande, par le biais d'un ou de plusieurs organismes responsables de chaque secteur de service. Le chef de service ou l'organisme responsable désigné facilitera l'accès à tous les logements destinés aux personnes ayant des besoins particuliers dans la zone géographique, y compris aux logements administrés par le chef de service ou l'organisme responsable.

On accordera aux demandeurs ayant des besoins particuliers un accès prioritaire obligatoire aux logements destinés aux personnes ayant des besoins particuliers offerts par les fournisseurs intégrés.

LE LOGEMENT PUBLIC : Cadre PROPOSÉ POUR LE TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS AUX MUNICIPALITÉS

Les sociétés locales de logement

La *Loi de 2000 sur la réforme du logement social* proposée autoriserait le transfert du logement public à de nouvelles structures locales, constituées aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions*. Ces nouvelles structures seraient appelées des sociétés locales de logement.

En leur qualité de propriétaires du secteur de logement public, les différentes sociétés locales assureraient la gestion, l'administration et l'exploitation des logements publics plus ou moins de la même façon que les commissions locales de logement le font à l'heure actuelle. Chaque gestionnaire des services serait le détenteur des actions de la société dans la zone géographique sur laquelle s'exercerait sa compétence.

La loi proposée définirait par ailleurs les liens de responsabilité initiaux entre ces nouvelles sociétés et leur gestionnaire des services. Le cadre législatif énoncerait les responsabilités et les procédures de financement qui définiraient les rapports entre les deux organismes. Le gestionnaire des services serait libre de modifier l'essentiel du cadre de responsabilisation après le transfert des responsabilités.

Le transfert envisagé

Le transfert envisagé du logement public et des responsabilités y afférent inclurait le personnel des commissions locales de logement, les actifs (parc de logements et biens mobiliers), les baux de location, les ententes de supplément au loyer, les contrats avec des tiers et d'autres intérêts provinciaux, tels qu'énoncés dans la loi proposée.

- **Le personnel des commissions locales de logement**. Le personnel des commissions locales de logement serait compris dans le transfert, avec ses salaires, avantages sociaux et conditions d'emploi actuels. Ses agentes et agents de négociation ne le suivraient toutefois pas chez son nouvel employeur, vu que la loi régissant les employés de la Couronne ne prévoit pas de telle succession à leurs qualités.

  Les sociétés locales de logement nouvellement formées seraient soumises à la *Loi de 1995 sur les relations de travail* de l'Ontario, d'où la possibilité qu'elles

reconnaissent ou accréditent volontairement de nouveaux agents de négociation pour le personnel qu'elles auraient repris des commissions locales de logement.

- **Les contrats**. Le transfert envisagé inclurait l'ensemble des droits et obligations établis aux termes des contrats avec des tiers, notamment les commissions locales de logement et certains contrats conclus avec la Société de logement de l'Ontario.

- **Les biens mobiliers**. La totalité des biens mobiliers des bureaux des commissions locales de logement, y compris leurs meubles et leurs véhicules, de même que les éléments d'actifs se trouvant dans les unités d'habitation, seraient transférés à la nouvelle société locale de logement.

- **Les biens immobiliers**. Selon les modalités du transfert envisagé, chacune des nouvelles sociétés locales de logement seraient propriétaire des immeubles situés sur le territoire sur lequel s'exercerait sa compétence. Le transfert inclurait les « intérêts fonciers » détenus par la Société de logement de l'Ontario dans les terrains et les ensembles domiciliaires. Détenir un « intérêt foncier » n'est pas la même chose que posséder le titre d'un bien-fonds. Il appartiendrait aux sociétés locales de logement de régulariser les titres de propriétés, notamment pour ce qui est de les enregistrer, mais le gouvernement provincial apporterait une aide financière aux gestionnaires des services municipaux pour couvrir une partie des coûts associés à ces démarches pendant une période maximale de deux ans; durant cette période, les sociétés locales de logement auraient les pleins droits de propriété sur les biens immobiliers et leur contrôle effectif.

- **Le financement des ensembles domiciliaires**. La nouvelle entente Canada-Ontario sur le logement social conclue en novembre 1999 exclut la possibilité pour le gouvernement provincial de transférer les débentures fédérales. Le gouvernement provincial propose donc que la Société de logement de l'Ontario reste détentrice de ces débentures, mais que les municipalités lui versent un montant annuel en compensation des coûts afférents. Les prêts hypothécaires financés par des institutions privées, touchant environ une vingtaine d'ensemble domiciliaires existants, seraient transférés aux nouvelles sociétés locales de logement. Par contre, le gouvernement provincial conserverait les débentures relatives au passif éventuel.

- **Les conseils d'administration**. Le gouvernement provincial nommerait les membres actuels des conseils d'administration des commissions locales de logement au conseil de la société locale de logement. Les personnes qui ne souhaiteraient pas continuer d'exercer ces fonctions pourraient en démissionner. Après le transfert, les gestionnaires des services seraient à tout moment libres de nommer les personnes de leur choix aux conseils.

- **Les actions**. Aux termes du transfert envisagé, les gestionnaires des services seraient individuellement les seuls actionnaires de leur société locale de logement. En autant qu'ils conservent la majorité des actions, les gestionnaires des services pourraient, s'ils le désirent, transférer des actions à des municipalités indépendantes ou à des sociétés municipales de logements à but non lucratif situées sur le territoire relevant de leur compétence.

- **Les limites territoriales**. Aux termes du transfert envisagé, les limites du territoire sur lequel les futures sociétés locales de logement exerceraient leur compétence seraient identiques à celles se rapportant aux 45 commissions locales de logement actuelles, à deux exceptions près. Les responsabilités des commissions locales de logement d'Algoma et de Nipissing-Parry Sound seraient dans un cas comme dans l'autre réparties entre deux nouvelles sociétés locales de logement.

  La loi proposée autoriserait la conclusion d'ententes sectorielles dans les situations où une commission locale de logement actuelle gérerait des ensembles domiciliaires isolés situés sur le territoire de compétence d'un autre gestionnaire des services.

La marge de manœuvre locale

La loi proposée laisserait aux gestionnaires des services assez de marge de manœuvre pour faire des changements après le transfert. Les gestionnaires des services pourraient garder le système actuel, élaborer une nouvelle structure mieux adaptée à leurs besoins en matière d'administration et de responsabilisation ou changer la gestion et l'entretien des ensembles domiciliaires du tout au tout. La loi proposée ne prévoit que quelques restrictions minimes à la liberté d'action des municipalités visant à protéger les intérêts des locataires.

Cette marge de manœuvre donnerait aux gestionnaires des services les moyens soit de poursuivre l'exploitation du système de logement public par l'intermédiaire des nouvelles sociétés locales de logement, soit d'intégrer les sociétés locales de logement dans des organismes existants ou nouvellement créés à but non lucratif ou autres, en autant que ces organismes continuent de respecter les normes provinciales générales, tout comme les besoins des locataires.

Le parc de logements publics

À l'heure actuelle, c'est la Société de logement de l'Ontario qui est propriétaire des logements publics de la province et ce sont les commissions locales de logement qui en assurent la gestion. La Société de logement de l'Ontario décide des orientations générales du système de logement public, gère les dépenses que le gouvernement provincial engage pour le logement public et octroie leur financement aux commissions locales de logement.

Le parc de logements publics est bien entretenu et les réparations nécessaires sont effectuées au fur et à mesure. La Société de logement de l'Ontario est bien déterminée à préserver la valeur à long terme des actifs des contribuables. Le budget pour les dépenses en capital s'élève en moyenne à 100 millions de dollars par année. En 1998, en prévision du transfert des responsabilités quant au logement social, le ministère a consacré 117 millions de dollars au travaux de réparation ou gros entretien des logements publics.

Une société de consultants, chargée en 1998 de procéder à une évaluation indépendante de l'état du parc de logements publics de la Société de logement de l'Ontario (SLO) à partir d'un échantillon de celui-ci, a conclu que l'état des logements de la SLO est aussi bon, sinon meilleur, que celui des logements gérés par des organismes privés aux mêmes endroits.

La Société de logement de l'Ontario est en train de revoir son budget d'immobilisations, présentement fixé à 100 millions de dollars, afin de s'assurer qu'après le transfert, ces fonds seront répartis sur l'ensemble de la province en montants suffisants pour assurer le maintien du parc de logements de chaque nouvelle société locale de logement.

La Société de logement de l'Ontario

Avant le transfert envisagé, la Société de logement de l'Ontario continuerait d'assumer ses responsabilités en matière de gestion et de fournir des conseils au ministère. Elle approuverait par exemple un budget préliminaire pour les sociétés locales de logement pour 2001, afin que celles-ci puissent entamer leurs activités dès le 1er janvier 2001.

La loi proposée, si elle était adoptée, aurait toutefois pour effet de transférer aux gestionnaires des services les responsabilités dont la Société de logement de l'Ontario s'acquitte actuellement.

Aux termes du transfert proposé, la Société de logement de l'Ontario continuerait d'exister, mais à bien plus petite échelle. Son rôle serait essentiellement d'assurer le

service des débentures vis-à-vis de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et du Fonds de placement du Régime de pensions du Canada. Elle s'occuperait de toute réclamation faite à la Société canadienne d'hypothèques et de logement en cas de non-paiement des prêts hypothécaires relatifs à des ensembles domiciliaires à but non lucratif et assurerait le service des prêts contractés à l'égard de logements d'étudiants.

Le personnel de la Société de logement de l'Ontario pourrait aussi participer, durant la période de transition, à des activités telles que le soutien technique continu relatif à des logiciels existants, en attendant l'installation des nouveaux systèmes de gestion immobilière proposés.

Les futures ventes d'actifs

Le gouvernement de l'Ontario est bien déterminé à assurer la protection des locataires touchés par l'éventuelle vente ou la démolition-reconstruction d'un ensemble de logements publics. C'est pourquoi la loi proposée limite quelque peu la liberté d'action des municipalités qui voudraient se dessaisir d'une partie de leur parc de logements publics, en ce sens que certaines transactions seraient soumises à l'approbation du ministre.

L'approbation ministérielle ne serait toutefois pas requise pour ce qui est des transferts de titres aux gestionnaires des services, à une municipalité indépendante dans la zone de prestation de services locale, ou encore à un organisme à but non lucratif que contrôle une telle municipalité ou un gestionnaire des services.

Le cadre de responsabilisation

Aux termes de la loi proposée, le gouvernement provincial établirait un cadre de responsabilisation initial définissant les rapports entre les gestionnaires des services et les nouvelles sociétés locales de logement (p. ex., en ce qui a trait à la gérance des immeubles, aux suppléments au loyer ou à la coordination de l'accès aux logements, selon le cas). Les nouveaux liens de responsabilité seraient similaires à ceux qui existent présentement entre la Société de logement de l'Ontario et les commissions locales de logement, de sorte à perturber le moins possible la bonne marche des affaires.

Les gestionnaires des services seraient libres de modifier la plupart des composantes du cadre de responsabilisation une fois le transfert du logement public achevé.

LE LOGEMENT À BUT NON LUCRATIF : Cadre PROPOSÉ POUR LE TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS AUX MUNICIPALITÉS

Le gouvernement de l'Ontario a mené de vastes consultations sur la réforme du logement social.[3] L'un des aspects essentiels des modalités de transfert qu'il envisage consisterait à simplifier et uniformiser l'administration des logements à but non lucratif et des logements coopératifs avant de transférer les responsabilités afférentes aux municipalités.

La situation actuelle

Trois types d'organismes à but non lucratif exploitent présentement la majorité des logements à but non lucratif que le gouvernement provincial administre, les uns municipaux, les autres privés (mis sur pied par des groupes confessionnels ou des organismes de services) et les derniers coopératifs. Les groupes de parrainage des logements à but non lucratif sont des organismes indépendants qui reçoivent des fonds pour fournir des logements à des ménages à faibles et moyens revenus.

On compte à l'heure actuelle 118 000 logements à but non lucratif, relevant de quatre « programmes » différents, à savoir :

- le Programme fédéral-provincial de logements à but non lucratif,
- le programme fédéral-provincial de logements coopératifs,
- le Programme ontarien de logements à but non lucratif,
- le programme ontarien de logements coopératifs.

Aux termes de la loi proposée (*Loi de 2000 sur la réforme du logement social*), le gouvernement provincial remplacerait les divers accords d'exploitation régissant ses rapports avec les fournisseurs de logements par un seul et même cadre énoncé dans la loi.

Les rôles et responsabilités des fournisseurs de logements resteraient essentiellement inchangés. Le gouvernement provincial tient à ce que les fournisseurs de logements à but non lucratif restent viables et qu'ils puissent continuer à fournir des services de logement de qualité supérieure dans leurs collectivités.

---

[3] Voir l'annexe A pour une description détaillée des consultations menées par le gouvernement.

Tous les groupes de parrainage de logements à but non lucratif sont présentement soumis à des accords d'exploitation qui énoncent les conditions de leur financement, notamment en ce qui concerne :

- leurs niveaux de financement annuels,
- les exigences en matière de rapports (que le fournisseur de logements doit présenter au gouvernement provincial),
- les critères d'admissibilité à un logement à loyer indexé sur le revenu,
- le nombre de logements à prévoir pour des ménages à faibles revenus,
- les manquements à l'accord et les recours possibles.

La durée de la plupart de ces accords est de 35 ans, ce qui correspond à la durée des emprunts hypothécaires des ensembles domiciliaires. Bien qu'ils se ressemblent sur bien des points, ils sont tous légèrement différents, ce qui crée d'inutiles complications administratives.

Il ressort de l'expérience qu'a le gouvernement provincial de l'administration de ces accords qu'il y a là matière à amélioration. Les modèles de financement par exemple se sont avérés inefficaces dans certaines conjonctures économiques, en plus de n'avoir pas toujours suffisamment incité les groupes de parrainage à gérer leurs affaires de façon efficiente et efficace. Qui plus est, les accords actuels limitent la possibilité de prendre des mesures à l'égard des ensembles domiciliaires à problèmes.

Le cadre proposé reflète l'issue d'un vaste processus de consultation, de même que les recommandations du Comité du logement social. Le gouvernement provincial est convaincu que les municipalités et les fournisseurs de logements verront dans les changements proposés un pas dans la bonne direction pour ce qui est de simplifier et de rationaliser le système de logement social par la création d'un cadre législatif stable et cohérent.

Le cadre d'exploitation établi par voie législative

Le cadre d'exploitation proposé régirait divers éléments sur lesquels portent les accords d'exploitation actuels, tels que la coordination de l'accès aux logements, l'octroi de logements à loyer indexé sur le revenu et les conflits d'intérêts.

Par ailleurs, selon le cadre proposé :

- les fournisseurs de logements bénéficieraient de la même protection que celle que leur offrent les accords d'exploitation actuels;

- les gestionnaires des services pourraient, s'ils le voulaient, assumer des responsabilités de vérification des ressources financières, ce qui contribuerait à une meilleure intégration des services locaux;

- les fournisseurs de logements signataires d'accords avec le gouvernement fédéral continueraient d'être régis par leurs accords actuels avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Les mandats des fournisseurs et leurs clientèles cibles

Le nouveau cadre de responsabilisation proposé par le gouvernement provincial protégerait tout mandat d'un fournisseur axé sur une clientèle spécifique, le cas échéant. Autrement dit, les mandats existants relatifs à une clientèle cible particulière approuvés par le ministère resteraient inchangés, sauf entente contraire entre le gestionnaire des services municipaux et le fournisseur de logements.

Les groupes de parrainage n'ont pas tous un mandat, mais beaucoup en ont un. Ces mandats, qui précisent la clientèle cible que le groupe de parrainage cherche à loger, doivent avoir été approuvés au stade de la conception initiale de l'ensemble domiciliaire. La clientèle cible peut, par exemple, être les personnes âgées, les personnes ayant des besoins particuliers ou les victimes de violence familiale.

Le cadre d'exploitation proposé limiterait les possibilités pour les gestionnaires des services de modifier le plan d'établissement des objectifs d'un groupe de parrainage, autrement dit le plan qui établit le nombre de ménages auxquels le groupe a prévu de louer un logement à un loyer indexé sur le revenu.

Les plans d'établissement des objectifs existants resteraient en vigueur après le transfert, à moins qu'une municipalité et le fournisseur de logements ne s'entendent sur la modification d'un tel plan. Ceci étant dit, la municipalité qui aurait besoin de modifier un plan pour se conformer aux normes en matière de niveaux de service pourrait imposer un rajustement limité après avoir consulté le fournisseur de logements.

Le Comité du logement social a recommandé que dans l'éventualité où les deux parties ne pourraient pas s'entendre sur une modification donnée, la municipalité puisse augmenter le nombre de logements à loyer indexé sur le revenu d'un maximum de 10 p. 100 par rapport au nombre de logements loués au loyer du marché. Le gouvernement provincial, qui est d'accord avec cette suggestion, envisage par ailleurs, dans la loi proposée, d'autoriser une municipalité dans pareille situation de réduire le

nombre total de logements à loyer indexé sur le revenu de 10 p. 100 des logements loués au loyer du marché, au maximum.

Malgré sa capacité de modifier le nombre de logements à loyer indexé sur le revenu offerts par un fournisseur de logements particulier dans le plan d'établissement des objectifs, le gestionnaire des services resterait soumis à l'obligation de respecter la norme établie en matière de niveau de service pour la zone de services municipaux relevant de sa compétence.

Le nouveau modèle de financement

La *Loi de 2000 sur la réforme du logement social* propose un nouveau modèle de financement qui aiderait à régler les problèmes associés au modèle actuel, à savoir :

- trop peu d'incitations pour les fournisseurs à améliorer l'efficience de leurs activités;
- des complications inutiles, et notamment des exigences complexes en matière de rapports;
- des variables économiques qui ne sont pas adaptées à toutes les régions;
- l'application des formules de subvention en période de forte ou de faible inflation;
- le caractère imprévisible des niveaux de financement.

Le nouveau modèle de financement proposé, qui fait suite aux recommandations du Comité du logement social, comporte des modifications additionnelles visant à le rendre plus efficace encore. Le modèle proposé serait avantageux tant pour les fournisseurs de logements que pour les municipalités. Les fournisseurs de logements y gagneraient sur le plan de leur autonomie, de la prévisibilité du financement et d'une simplification de leurs obligations redditionnelles, en échange de quoi ils seraient tenus d'aligner leurs coûts et leurs recettes sur certaines valeurs repères et d'effectuer certains paiements obligatoires de sorte à compenser une partie des coûts des subsides municipaux, liés notamment à la dette hypothécaire.

- **Les exigences vis-à-vis des fournisseurs de logements.** Le nouveau modèle de proposé exigerait des fournisseurs de logements qu'ils gèrent leurs immeubles dans un esprit d'entreprise. La location de logements à un loyer indexé sur le revenu se poursuivrait, la subvention couvrant la différence entre le loyer du marché et 30 p. 100 du revenu du ménage bénéficiaire.

- **La subvention hypothécaire.** Le nouveau modèle de financement proposé remplacerait la subvention « relais » existante par une subvention hypothécaire visant à venir en aide aux ensembles domiciliaires qui ne seraient pas rentables, même si tous leurs logements étaient loués au loyer du marché. La subvention hypothécaire serait basée sur des valeurs repères établies à l'issue d'une analyse comparative des coûts et des recettes.

  Les modifications proposées obligeraient les fournisseurs de logements à fonctionner dans une optique commerciale, autrement dit à contenir leurs coûts tout en maintenant leurs immeubles en état afin de rester compétitifs. Le modèle est conçu de sorte à inciter les fournisseurs de logements à gérer leurs affaires de façon plus efficace.

- **La portion abordable des paiements hypothécaires.** Les fournisseurs de logements seraient seuls responsables du remboursement de la portion abordable de leurs paiements hypothécaires, basée sur l'écart entre leurs recettes repères et leurs coûts. Les gestionnaires des services municipaux subventionneraient le reste des prêts hypothécaires.

- **Les coûts d'administration.** Le nouveau modèle de financement proposé minimiserait les coûts d'administration, vu que les groupes pourraient fonctionner de façon plus autonome, avec de réelles incitations à contenir leurs coûts tout en assurant des services de qualité.

- **Les subventions.** Aux termes du nouveau modèle de financement proposé, les gestionnaires des services verseraient aux fournisseurs de logements une subvention basée sur des valeurs repères établies à l'issue d'une analyse comparative des coûts et des recettes. Face à des fournisseurs incapables de respecter ces valeurs repères, les gestionnaires des services municipaux pourraient aussi bien renforcer leur degré de surveillance que revoir leurs futurs niveaux de financement.

- **Les valeurs repères établies à l'issue d'analyses comparatives**. Les besoins en matière de financement seraient déterminés en fonction de coûts et de recettes d'exploitation repères (excluant les remboursements des prêts hypothécaires et les impôts fonciers) établis à l'issue d'analyses comparatives. Les fournisseurs de logements, les gestionnaires des services municipaux et le gouvernement provincial collaborent à l'établissement de valeurs repères acceptables.

  Le processus d'analyse comparative serait la première occasion de fixer les niveaux de financement des fournisseurs. L'analyse comparative déterminerait la portion abordable des paiements hypothécaires d'un ensemble domiciliaire, qui

resterait inchangée pour la durée à courir du prêt hypothécaire. Les niveaux de financement de certains fournisseurs pourraient changer à l'issue de ce processus.

- **Les paiements obligatoires.** À mesure que les loyers du marché augmenteraient, les besoins en financement d'un fournisseur baisseraient. Au lieu de revoir la portion abordable des paiements hypothécaires, le fournisseur ferait des paiements obligatoires au gestionnaire des services, ce qui réduirait avec le temps le montant total de financement que la municipalité aurait à fournir.

  Le fournisseur qui réussirait à baisser ses coûts ou à augmenter ses recettes partagerait tout excédent éventuel avec le fournisseur de services, réduisant ainsi les dépenses de la municipalité.

Les modalités proposées pour le transfert touchant les logements à but non lucratif

Sous réserve de l'approbation de l'Assemblée législative, le ministère des Affaires municipales et du Logement transférerait les fonctions relatives à l'administration du logement social au secteur municipal.

L'exécution des diverses tâches liées à ces fonctions est assurée par un maximum de 250 employés dans sept bureaux régionaux et un bureau chef central. Le transfert des responsabilités quant au logement social pourrait affecter ces postes de l'une des trois façons suivantes :

- **Certaines fonctions seraient transférées aux municipalités.** Des efforts raisonnables seraient déployés pour obtenir des offres d'emploi pour le personnel syndiqué qui assure ces fonctions.

- **Certaines fonctions seraient maintenues au niveau provincial**. Les personnes qui assurent ces fonctions resteraient employées par le gouvernement provincial.

- **Certaines fonctions seraient redondantes.** Les personnes dont les postes seraient devenus redondants seraient admissibles aux droits d'employés excédentaires applicables.

Chaque gestionnaire des services serait chargé de négocier et de mettre en œuvre le transfert des activités, travaillant par l'intermédiaire d'équipes de transition mises sur pied par le ministère des Affaires municipales et du Logement. Les négociations devraient entre autres porter sur les obligations du ministère aux termes des conventions collectives

existantes de faire des efforts raisonnables pour trouver du travail pour les personnes dont les emplois feraient l'objet d'un transfert.

L'objectif serait d'achever ce processus de planification conjointe en l'espace de cinq mois.

Le ministère œuvre présentement à la mise en place des compétences nécessaires au sein des municipalités pour assumer l'administration du logement social et renforcer les relations de travail entre ses bureaux régionaux et les gestionnaires des services municipaux regroupés.

La question des ensembles domiciliaires en difficulté

Le gouvernement provincial propose de doter les municipalités des outils nécessaires et suffisants pour faire face aux éventuels manquements des fournisseurs de logements à leurs obligations aux termes du cadre d'exploitation autorisé.

Le gouvernement provincial sait d'expérience que la façon actuelle de faire face aux ensembles domiciliaires en difficulté n'est non seulement pas toujours adéquate, mais souvent fort coûteuse en temps comme en argent.

Le nouveau cadre d'exploitation proposé énoncerait les mesures qu'un gestionnaire des services municipaux pourrait prendre, y compris les mesures d'urgence, face à l'inobservation manifeste de ses obligations par un fournisseur de logements à but non lucratif, notamment :

- nommer un séquestre pour une durée maximale d'un an;
- exécuter les fonctions du fournisseur pour veiller à la réparation du manquement constaté;
- remplacer une partie ou la totalité des membres de son conseil d'administration;
- faire les paiements hypothécaires;
- exiger que les membres du conseil d'administration et du personnel suivent une formation;
- réduire la subvention ou l'interrompre, de façon temporaire ou définitive;
- imposer des amendes pour défaut de présenter les rapports exigés dans les délais prescrits.

Le report du paiement de la subvention serait un recours majeur, d'ailleurs déjà offert à l'heure actuelle. Rares sont les fournisseurs de logements qui pourraient se passer de subvention plus que quelques mois.

Le gouvernement provincial vise à donner aux municipalités plus de moyens de faire face aux fournisseurs de logements qui ne respectent pas leurs accords d'exploitation, tout en évitant qu'elles n'utilisent, parmi les moyens à leur disposition, des mesures correctrices trop sévères par rapport au manquement constaté. Le nouveau cadre d'exploitation proposé garantirait que les mesures correctrices soient progressives et appropriées à chaque situation.

Les fournisseurs de logements qui manqueraient aux obligations que leur impose leur accord d'exploitation pourraient s'attendre à ce que le gestionnaire des services prenne des mesures rapides et directes à leur égard. En cas de manquement grave, les fournisseurs de logements pourraient se voir retirer toute autorité sur leurs ensembles domiciliaires.

Les gestionnaires des services, comme les fournisseurs de logements, seraient tenus de s'acquitter de leurs responsabilités de gestion en conformité avec la loi. En cas de manquement d'un gestionnaire des services à ses obligations, le gouvernement provincial pourrait prendre certaines mesures correctrices.

LES PROGRAMMES DE LOGEMENTS FÉDÉRAUX : CADRE PROPOSÉ POUR LE TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS AUX MUNICIPALITÉS

Sous réserve de l'approbation de l'Assemblée législative, le gouvernement provincial transférerait ses responsabilités quant à l'administration des programmes de logements fédéraux aux municipalités. En conséquence, le logement social de l'Ontario serait pour l'essentiel administré par un seul palier de gouvernement.

Les gestionnaires des services pourraient planifier la reprise de ces responsabilités parallèlement à l'élaboration de leurs plans de transfert locaux.

La plupart des logements sociaux du gouvernement fédéral font l'objet d'accords conclus entre la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le fournisseur de logements.[4] Aux termes de la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social* proposée, les municipalités assumeraient la responsabilité d'administrer la plupart des programmes de logements sociaux financés et administrés par le gouvernement fédéral, sans être soumises au nouveau cadre d'exploitation proposé.

Seraient exclus de ce transfert les ensembles domiciliaires comprenant uniquement des logements avec services de soutien, dont l'administration continuerait d'être assurée par le gouvernement provincial par l'intermédiaire du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et du ministère des Services sociaux et communautaires, ainsi que les logements coopératifs administrés par le gouvernement fédéral, qui continueraient de l'être.

Le gouvernement provincial a lancé une consultation concernant l'administration du Programme de logements pour les ruraux et les Autochtones, compte tenu de la nature particulière de ce programme. Les séances de consultation ont eu lieu aux quatre coins de la province du mois d'août jusqu'à la mi-septembre. Les idées avancées par les personnes ayant participé à ces consultations seront reprises dans le rapport récapitulatif de cette consultation et le gouvernement provincial examinera toutes les options envisageables avant d'arrêter son choix sur un modèle d'administration approprié. En-dehors du fait que les responsabilités s'y rapportant doivent elles aussi être transférées aux municipalités, la consultation sur le Programme de logements pour les ruraux et les Autochtones visait aussi à résoudre d'autres questions administratives.

---

[4] Dans un cas, un accord aux termes du Programme de logements sans but lucratif des municipalités d'avant 1986 lie la Société canadienne d'hypothèques et de logement, le fournisseur de logements et le gouvernement provincial.

La modification des accords existants

Aux termes de l'entente Canada-Ontario sur le logement social conclue en novembre 1999, les accords auxquels la Société canadienne d'hypothèques et de logement est partie ne peuvent être modifiés qu'avec le consentement des fournisseurs de logements.

Cela signifie que la municipalité qui voudrait harmoniser l'administration d'ensembles domiciliaires préalablement administrés par le gouvernement fédéral avec celle du reste de son parc de logements devrait d'abord obtenir le consentement des fournisseurs de logement.

Les normes provinciales et les logements sociaux fédéraux

Les logements sociaux présentement administrés par le gouvernement fédéral continueraient d'être régis par les accords d'exploitation existants conclus avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement. C'est pourquoi les logements exclusivement financés aux termes de ces accords ne seraient pas soumis aux normes provinciales en matière de niveaux de service.

Pareillement, les accords conclus avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement continueraient de régir les logements à loyer indexé sur le revenu dont le gouvernement fédéral assure le financement de façon unilatérale (exclusivement aux termes de programmes fédéraux) et les règles provinciales relatives à l'indexation des loyers sur le revenu ne s'appliqueraient pas aux ensembles domiciliaires concernés.

Le nouveau programme de supplément au loyer

Fidèle à ses engagements concernant les sans-abri, le gouvernement provincial a mis en place un programme de supplément au loyer doté de 50 millions de dollars. Ce programme servira à créer jusqu'à 10 000 logements subventionnés pour des personnes et des familles à faibles revenus.

Le programme de supplément au loyer est financé à partir des économies découlant de l'entente Canada-Ontario sur le logement social conclue en novembre 1999.

Ces économies, associées à d'autres réalisées grâce à des mesures telles que les nouveaux modes de prestation des services et la réforme proposée des programmes de logements sociaux, suffiraient à pleinement couvrir les coûts du programme de supplément au loyer.

D'après les estimations actuelles, le gouvernement provincial devrait disposer de fonds excédentaires suffisants pour financer ces logements pour la durée des accords existants dont ils font l'objet — et même après expiration de ces accords, aussi longtemps que les locataires restent admissibles à un logement au loyer indexé sur leur revenu et qu'ils continuent d'occuper leurs logements.

LES NOUVEAUX RAPPORTS FINANCIERS PROPOSÉS ENTRE LE GOUVERNEMENT PROVINCIAL ET LES MUNICIPALITÉS

Depuis janvier 1998, les municipalités assument les coûts des programmes de logements sociaux administrés par le gouvernement provincial. Dans le cadre de la réforme du logement social proposée, le gouvernement provincial propose d'établir de nouveaux rapports financiers avec les municipalités de l'Ontario à la suite du transfert.

La gestion des économies

Depuis 1997, le ministère des Affaires municipales et du Logement a réalisé plus de 100 millions de dollars d'économies dans l'administration de son parc de logements sociaux, économies dont il a fait bénéficier les municipalités de l'Ontario.

Ces économies étaient en grande partie dues aux taux d'intérêts favorables que le ministère a négocié avec divers établissements financiers pour les emprunts hypothécaires. Suite au transfert, le gouvernement mettrait sur pied un système centralisé de renouvellement des hypothèques qui engendrerait des économies d'échelle et se traduirait donc par de nouvelles compressions de coûts pour les municipalités.

Le gouvernement provincial est convaincu qu'il est possible de réduire plus encore les coûts du logement social, sans compromettre les services aux locataires, et d'atténuer tout risque de futures hausses de coûts. Suite au transfert, le gouvernement provincial se propose de procéder à un examen en profondeur de l'aide au logement et de ses interrelations avec d'autres programmes de soutien du revenu.

Afin de réaliser d'autres économies et sous réserve de l'approbation de l'Assemblée législative, le gouvernement provincial se propose, d'une part, d'effectuer une analyse comparative des coûts et, d'autre part, de procéder à une mise en commun de ses réserves et de ses activités de gestion des hypothèques, dans une optique de réduction des risques et d'augmentation des taux de rendement.

Le financement fédéral

Le gouvernement provincial propose de reverser aux municipalités les fonds que lui verse le gouvernement fédéral pour couvrir les coûts des programmes fédéraux et du nouveau programme de supplément au loyer.

En particulier, le gouvernement provincial reverserait aux municipalités les fonds qu'il reçoit du gouvernement fédéral au titre des programmes de logements sociaux fédéraux et des programmes à frais partagés dont il leur transfère les responsabilités afférentes,

sous réserve de déductions pour le remboursement des débentures et la péréquation des coûts à l'échelle du grand Toronto.

Le montant du financement fédéral serait basé sur les besoins actuels et sur les niveaux de service dans chaque zone de service municipale — autrement dit, sur les coûts réels des logements sociaux fédéraux et à frais partagés. Les municipalités géreraient leurs parcs de logements en fonction des sommes qui leur seraient affectées et pourraient utiliser leurs éventuelles économies à des fins de logement.

Sous réserve de leur disponibilité, des fonds fédéraux seraient affectés aux municipalités pour le nouveau programme de supplément au loyer. Les fonds seraient suffisants pour financer les logements subventionnés pour la durée des accords existants dont ils font l'objet — et même après expiration de ces accords, aussi longtemps que les locataires continueraient d'occuper leurs logements et qu'ils resteraient admissibles à un logement au loyer indexé sur leur revenu.

Le gouvernement provincial n'a pas l'intention de tenir compte de ces logements au moment d'établir des normes en matière de niveaux de service, ce qui devrait donner aux municipalités une plus grande marge de manœuvre pour les gérer.

Le remboursement des débentures de financement des logements publics

Le gouvernement provincial propose que le financement fédéral soit rajusté pour tenir compte du remboursement des débentures de financement des logements publics. Ce remboursement serait la responsabilité du gouvernement provincial.

Le gouvernement provincial utiliserait par ailleurs les fonds du gouvernement fédéral pour financer les ensembles comprenant uniquement des logements avec services de soutien, dont le gouvernement fédéral lui a transféré l'administration aux termes de l'entente Canada-Ontario sur le logement social conclue en novembre 1999.

Le financement fédéral diminuera à mesure que les débentures seront remboursées et que les accords arriveront à expiration. Le montant reversé aux municipalités diminuerait aussi au rythme de l'expiration des hypothèques et des accords d'exploitation se rapportant aux ensembles domiciliaires fédéraux ou à frais partagés situés sur leur territoire.

Le rôle du gouvernement provincial dans la gestion des hypothèques

La construction des logements à but non lucratif a été financée au moyen d'emprunts hypothécaires contractés auprès d'institutions de prêt du secteur privé. Chacun de ces emprunts est garanti par une hypothèque sur un immeuble précis. Les dettes associées aux logements publics sont garanties par des débentures que détient le gouvernement provincial.

Les emprunts hypothécaires font l'objet d'un renouvellement ou d'un refinancement lors de leur échéance à terme, en général tous les cinq ans. Le ministère des Affaires municipales et du Logement s'est tourné vers le marché de l'argent pour renouveler ou refinancer les emprunts hypothécaires en bloc, ce qui lui a permis d'obtenir des taux très avantageux et donc de réaliser des économies sur l'ensemble du parc de logements.

En conséquence, le gouvernement provincial propose de continuer à s'occuper de la gestion des hypothèques. Il pourrait continuer de faire jouer sa politique de « magasinage en gros » et ainsi contribuer à contenir davantage encore l'un des plus importants éléments (jusqu'à 59 p. 100) des coûts d'exploitation des logements sociaux.

Soucieux de garantir la prise en considération des préoccupations municipales, le gouvernement provincial propose de consulter régulièrement ses partenaires municipaux sur des questions telles que la durée des hypothèques et le profil des risques du portefeuille d'hypothèques.

La gestion des risques

La Société canadienne d'hypothèques et de logement assure les prêts aux fournisseurs de logements à but non lucratif conformément à la *Loi nationale sur l'habitation*. Le gouvernement provincial a entièrement indemnisé le Fonds d'assurance hypothécaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, d'où l'intérêt qu'il porte à la gestion de ces hypothèques.

C'est le gouvernement provincial qui assume le risque de défaillance lorsque la valeur de revente d'un ensemble de logements sociaux est inférieure au montant de sa dette hypothécaire. Tous les programmes de logements sociaux doivent faire face à un faible pourcentage d'ensembles domiciliaires ayant des difficultés telles qu'ils risquent le non-paiement de leur hypothèque. Étant donné sa responsabilité à cet égard, le gouvernement provincial propose de continuer à jouer un rôle limité dans la gestion de ces risques de défaillance.

Aux termes de la réforme du logement social proposée, le gouvernement ne transférerait pas les indemnités après le transfert. Il élaborerait une méthode consolidée de gestion des risques pour limiter tant sa responsabilité que les risques de défaillance. Ce faisant, il exigerait des gestionnaires des services de lui rendre compte des ensembles domiciliaires en danger de non-paiement de leur hypothèque.

Cette façon de procéder assurerait aux gestionnaires des services un soutien continu pour faire face aux ensembles domiciliaires en difficulté. Le gouvernement provincial sait d'expérience que s'occuper des ensembles domiciliaires en difficulté n'est guère facile, mais au contraire fait souvent entrer en jeu un grand nombre d'organismes, notamment des institutions de prêt et la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Selon la méthode qu'il préconise, le gouvernement provincial pourrait recouvrer les coûts engendrés par des non-paiements d'hypothèques auprès du gestionnaire des services concerné. Il pourrait aussi décider de renoncer au remboursement dans l'éventualité où la défaillance aurait été causée par des circonstances indépendantes de la volonté du gestionnaire des services.

Le financement transitoire

Conformément aux modalités de l'entente sur le logement social, le gouvernement provincial a obtenu environ 58 millions de dollars, en plus du transfert annuel. Une petite partie de ce montant irait au ministère de la Santé et des Soins de longue durée et au ministère des Services sociaux et communautaires pour les ensembles comprenant uniquement des logements avec services de soutien.

Le gouvernement provincial propose d'affecter le reste de ces 58 millions de dollars aux municipalités, afin de les aider à faire face aux coûts de la préparation au transfert des responsabilités quant au logement social. Cette affectation se ferait proportionnellement à la répartition des logements sociaux dans les différentes zones de service municipales.

Ce financement proposé s'ajouterait aux 5,6 millions de dollars en financement transitoire déjà prévus par le gouvernement provincial pour couvrir une partie des coûts initiaux, tels que l'acquisition de matériel informatique.

Le gouvernement provincial contribuerait par ailleurs 6 millions de dollars au financement d'un système de gestion immobilière pour le logement public.

Les municipalités auraient de plus droit à une aide financière pour finaliser les démarches relatives à la régularisation des titres de propriété sur les immeubles de logements publics transférés.

LES AUTRES RÔLES ET RESPONSABILITÉS

La Société des services de logement social

Le Comité du logement social a conclu qu'il serait avantageux de continuer à assurer certaines fonctions d'intérêt commun à l'échelle provinciale, dans la mesure où cette façon de procéder offrirait aux municipalités des possibilités non seulement d'économies d'échelle, mais de réduction des risques.

Aux termes du cadre législatif proposé, les fonctions telles que l'assurance de groupe, la mise en commun des fonds de réserve pour remplacement des immobilisations, la poursuite de l'analyse comparative des coûts et des meilleures pratiques ou encore les achats en gros seraient donc assurées à l'échelle provinciale.

Le gouvernement provincial propose de constituer une nouvelle société en vertu de la loi, contrôlée par des gestionnaires des services, à laquelle il confierait ces fonctions. Le conseil d'administration de cette société, baptisée « Société des services de logement social » serait en majorité composé de personnes représentant les municipalités, mais aussi des fournisseurs de logements, les sociétés locales de logement et le gouvernement provincial.

Une fois constituée, la Société des services de logement social serait libre de gérer ses activités comme bon lui semble en fonction de son mandat.

La péréquation des coûts du logement social dans la région du grand Toronto

L'idée d'une péréquation des coûts du logement social dans la région du grand Toronto est basée sur la reconnaissance du fait que cette région représente un seul marché du logement. Les municipalités de la région du grand Toronto qui offrent plus de services à leur population encourent des coûts d'autant plus élevés que ces services attirent des utilisatrices et des utilisateurs habitant dans des municipalités voisines moins bien loties.

Le programme Ontario au travail et le réseau Go sont deux exemples de services faisant déjà l'objet d'une péréquation des coûts à l'échelle de la région du grand Toronto. Le gouvernement provincial propose de poursuivre la péréquation des coûts du logement social entre les municipalités de la région.

Le gouvernement provincial propose de continuer à élaborer les modalités de péréquation des coûts dans la région du grand Toronto, et notamment d'établir des règles relatives aux

coûts qui seraient pris en considération et à leur répartition. Présentement, la formule de péréquation est basée sur une évaluation pondérée et cette méthode serait maintenue.

La Commission des services du grand Toronto servirait d'intermédiaire pour le règlement des différends que pourrait soulever la mise en œuvre de cette péréquation.

CONCLUSION

La réforme du logement social proposée s'inscrit dans la stratégie générale de réorganisation des services sociaux du gouvernement de l'Ontario. En transférant aux municipalités les responsabilités relatives au logement social, le gouvernement provincial vise à améliorer le niveau de service, la gestion des programmes de logements et la responsabilisation d'un système de logement social revitalisé.

Le modes d'action proposés dans la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social* auraient pour effet d'établir des normes, de modifier les liens de responsabilité et les modalités de financement et enfin de donner aux gestionnaires des services l'autonomie, la marge de manœuvre et les responsabilités nécessaires à une administration locale efficace. La vision du gouvernement de l'Ontario d'une prestation de services coordonnée deviendrait réalité dans toutes les municipalités de la province, de sorte à pouvoir venir en aide vite et bien aux personnes dans le besoin.

La concrétisation de cette vision appelle une étroite collaboration entre le gouvernement provincial, les municipalités, les responsables locaux et les fournisseurs de logements à divers aspects de sa mise en œuvre. Le gouvernement provincial est bien déterminé à collaborer avec les intervenants de sorte à ce que le transfert se fasse sans heurts et sans perturbation des services aux locataires.

Le présent document vise à contribuer à ce processus en présentant l'orientation que le gouvernement provincial compte donner à la réforme du logement social.

ANNEXE A : LES INTERVENANTS ET CONSEILLERS

Le Conseil consultatif de la réforme du logement social

Dès juin 1997, le ministre des Affaires municipales et du Logement avait constitué un Conseil consultatif de la réforme du logement social chargé de lui faire des recommandations en matière de transfert des responsabilités et de réforme des programmes. Le conseil a conclu que les investissements traditionnels de fonds publics dans le logement social justifiaient l'imposition par le gouvernement provincial de certaines exigences à l'égard de ce dernier. Il a donc recommandé que le gouvernement provinciale adopte, par voie législative, des normes relatives au logement social.

Le conseil a entre autres recommandé l'adoption de normes pour ce qui est de :

- maintenir les niveaux de service relativement au nombre actuel de logements à loyer indexé sur le revenu subventionnés et les catégories de revenu visées et laisser les municipalités déterminer comment répondre aux besoins en matière de logement;
- assurer l'application uniforme et équitable des règles du programme seulement en ce qui concerne l'accessibilité, l'admissibilité et les niveaux de prestations;
- assurer la conformité aux principes fédéraux;
- gérer le passif éventuel du gouvernement provincial.

Le cadre des nouvelles normes est énoncé dans des orientations générales qui évoquent :

- un nouveau modèle de financement pour tous les programmes de logements sociaux;
- un nouvelle répartition des rôles et des responsabilités entre le gouvernement provincial, les municipalités et les fournisseurs de logements;
- l'harmonisation du logement public avec d'autres programmes de logements sociaux;
- l'élimination de la Société de logement de l'Ontario comme propriétaire de logements publics.

Le gouvernement de l'Ontario a accepté les recommandations du conseil sur le principe et le ministère a commencé à collaborer avec les intervenants à l'établissement du cadre des normes à venir.

Le Comité du logement social

Le gouvernement provincial a ensuite constitué le Comité du logement social, de même que trois groupes de travail, chargés de lui faire des propositions plus poussées à partir des recommandations du conseil consultatif. Ce comité était présidé par le président de la Société de logement de l'Ontario, M. William McMillin Carson. Le comité a bénéficié des conseils de quatre personnes représentant la Ontario Non-Profit Housing Association, la Fédération de l'habitation coopérative du Canada - section de l'Ontario et l'Association des municipalités de l'Ontario, de même que des personnes assurant la présidence des commissions locales de logement.

Les groupes de travail étaient formés de personnes aux antécédents et aux compétences variés dans le domaine du logement social, de même que de membres du personnel du ministère des Affaires municipales et du Logement.

Le comité a mené de vastes consultations avec les intervenants, y compris des locataires, avant de remettre son rapport au ministre en octobre 1998. Ses recommandations portaient sur trois éléments clés :

- un nouveau cadre de financement et de responsabilisation des fournisseurs de logements sociaux;
- des recommandations visant à faciliter l'administration du logement social par les municipalités;
- des recommandations visant à améliorer le programme de logements sociaux et à appuyer la mise en œuvre des changements.

Le ministre a fait connaître ce rapport aux intervenants en novembre 1998. Compte tenu de l'ampleur des recommandations qu'il contenait et de la complexité des questions de logement en Ontario, le gouvernement provincial a mené d'autres consultations et entamé un important effort de planification.

Les consultations additionnelles

Début 1999, un groupe de travail municipal-provincial a vu le jour, chargé d'examiner les façons d'améliorer la prestation locale des services sociaux. Ce groupe de travail

réunissait des représentantes et représentants de l'Association des municipalités de l'Ontario, l'Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario, le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère des Affaires municipales et du Logement.

En mars 2000, le groupe publiait son rapport sous le titre *Groupe de travail municipal-provincial S Rapport sur la vérification des ressources financières et l'accès au programme Ontario au travail, aux services de garde d'enfants et au logement social.*

Le ministère des Affaires municipales et du logement a poursuivi ses consultations avec des groupes tels que l'Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario, le sous-comité sur le logement social de l'Association des municipalités de l'Ontario, la Ontario Non-Profit Housing Association, la Fédération de l'habitation coopérative du Canada - section de l'Ontario et un groupe de référence représentant les municipalités.

Il ressort des consultations récentes et en cours que les intervenants sont favorables aux principes énoncés par le Conseil consultatif de la réforme du logement et par le Comité du logement social dans leurs rapports respectifs. Il en ressort également que les municipalités et les personnes représentant les fournisseurs de logements ont hâte d'aller de l'avant et de passer à une planification détaillée de la mise en œuvre.